

DEBORA BONAT

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICAS: A CRISE DO MODELO
LIBERAL E SUA REESTRUTURAÇÃO ATRAVÉS DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**

**FLORIANÓPOLIS
2004**

DEBORA BONAT

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICAS: A CRISE DO MODELO
LIBERAL E SUA REESTRUTURAÇÃO ATRAVÉS DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador:
Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

**FLORIANÓPOLIS
2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO**

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A CRISE DO MODELO LIBERAL E SUA
REESTRUTURAÇÃO ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

DEBORA BONAT

Esta dissertação foi aprovada com distinção e louvor para a obtenção do título de Mestre em Direito, área Direito, Estado e Sociedade, sub-área Direito do Estado pelo Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 20 de abril de 2004.

BANCA EXAMINADORA:

_____ **Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer (UFSC)– Presidente**

_____ **Prof. Dr. Orides Mezzaroba**

_____ **Prof. Dr. Marcos Leite Garcia**

_____ **Prof. Dr. Rogério Portanova - Suplente**

_____ **Profa. Olga Maria Boschi de Aguiar – Coordenadora do**

Curso de Pós-Graduação em Direito

*A meus queridos e amados pais, Piragibe e Neide.
A meu avô, Adão Palmer, presente no início da caminhada
e que, agora, ao lado de Deus e das mais belas estrelas,
com certeza, aplaude a chegada.*

AGRADECIMENTOS

A Deus que por muitas vezes me tomou em seus braços e me carregou para que eu pudesse percorrer essa longa estrada.

A meus queridos e amados pais: **Piragibe e Neide**. Minha mãe pelo amor e dedicação incondicional, sempre presente ao meu lado, incentivando-me nos momentos mais difíceis. Meu querido pai, que apesar de não concordar com as minhas idéias, apoiou-me decisivamente na realização do Curso de Mestrado.

Meus irmãos queridos, **Cleber e Daniele**, os quais me alegravam, constantemente, com suas presenças enquanto estive distante. Obrigada pela compreensão nos momentos de angústia e pela alegria do retorno. Minha querida avó, **Jandyra**, matriarca da Família, imagem de respeito e devoção pelos seus filhos e netos.

A meu querido namorado, **Fabiano**, companheiro e amigo. Sua cumplicidade, respeito e admiração não me fazem desistir. Muito obrigada por me trazer constantemente, do mundo das idéias para a realidade; e por agüentar meu mal-humor constante nesses últimos meses. Você é um presente dado por Deus a mim e por isso se faz tão presente em minha vida.

Aos professores do Curso de Pós-Graduação em Mestrado, pelo incentivo e apoio. Em especial a meu orientador, **Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer**, imagem de respeito e dedicação pela vida acadêmica. Sua orientação não só nessa dissertação, mas para minha vida, foi e continuará sendo de grande valia.

Ao carinho de minha **Tia Maria Palmer**, e seu auxílio nas pesquisas da web. A madrinha **Yara Bonat Trevisan** pelo zelo e pelas orações e a **Eva Gonçalves**, pela gentileza e disponibilidade constantes.

A minha querida **Turma do Mestrado** do ano de 2002. Todos, sem exceção, são responsáveis pela minha alegria nesse momento. E em especial a grandes amigos que adquiri durante esse período, que me fizeram compreender o porquê de *Floripa* ser chamada de Ilha da Magia: **Samuel, Fabiana, Ana Márcia, André, Rodrigo, Volnei, Fernanda, Gisele, Érika, Ana Carolina e Paulo**.

E em especial a duas pessoas especiais: **Carolina Medeiros Bahia e Claudia Costa Almada Lima**. Vocês que me abrigaram durante um ano com todo o carinho, ensinaram-me o

verdadeiro valor da amizade. Amo vocês e jamais conseguirei retribuir todo o carinho que me deram!

Aos **funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito**, pela constante atenção. Não poderia esquecer também dos **contribuintes** e de toda **sociedade brasileira**, que custeiam com muito esforço a manutenção das Universidades públicas, gratuitas e de qualidade. Oferto aqui meu agradecimento com o estudo realizado nessa dissertação. Espero que em um futuro próximo possamos vivenciar momentos de participação popular efetiva e assim, presenciar a democratização da democracia.

Por último, mas não com menos importância, gostaria de agradecer imensamente aos meus **alunos** de Teoria do Processo, das turmas 405 e 422 dos dois semestres de 2003. O carinho e a dedicação de vocês é a grande recompensa do Magistério.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram nesse trabalho: Muito Obrigada!

Não existe participação suficiente ou acabada.

Não existe como dádiva ou espaço preexistente.

Existe somente na medida de sua própria conquista.

Pedro Demo.

RESUMO

A presente pesquisa versa sobre a crise do Estado Liberal e de seu modelo de delegação de poder político, assim como, analisa a possibilidade de sua reestruturação a partir dos fundamentos da democracia participativa, privilegiando-se o poder local como instância de maior envolvimento dos sujeitos participantes desse processo. Dessa forma, no primeiro capítulo, primeiramente buscou-se demonstrar que a expressão democracia pode ser utilizada em várias acepções, entre elas, a econômica, a social, a industrial e a política, sendo esta objeto de estudo da presente dissertação. Demonstrou-se, nessa linha, que ela pode ser exercida, tradicionalmente, de duas formas: direta ou indiretamente através da representação política. Interligada a ela encontram-se os partidos políticos, dos quais foram estudados os pontos positivos e negativos em relação ao binômio representatividade e participação. Nessa mesma direção, no segundo capítulo, procurou-se demonstrar que o Estado Liberal e seu modelo clássico de delegação de poderes encontram-se em crise sendo, posteriormente proposta a democracia participativa como forma de reestruturação do modelo vigente. Para tanto foram analisados os fundamentos da participação popular, assim como, sua distinção em relação à representação. No terceiro capítulo, foram destacadas as modalidades adotadas pelo sistema jurídico pátrio, tais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Posteriormente, pugnou-se pela descentralização democrática privilegiando-se o poder local, como esfera de efetiva participação popular, especificando alguns projetos desenvolvidos por determinados Municípios brasileiros.

RIASSUNTO

Il presente lavoro tratta della crisi dello Stato Liberale e del suo modello di delega del potere politico, così come analizza la possibilità della sua ristrutturazione partendo dalle basi della democrazia attiva, privilegiando il potere locale come mezzo per un maggiore coinvolgimento dei soggetti che partecipano a questo processo. Così, nel primo capitolo, si è cercato innanzitutto di dimostrare che l'espressione democrazia può essere utilizzata con varie accezioni, tra le quali, quella economica, sociale, industriale e politica, essendo quest'ultima l'oggetto di studio di questo lavoro. Si è dimostrato, seguendo questa linea, che essa può essere esercitata, tradizionalmente, in due forme: direttamente o indirettamente attraverso la rappresentanza politica. Legata ad essa si trovano i partiti politici, dei quali sono stati studiati i punti positivi e negativi in relazione al binomio rappresentatività e partecipazione. Nello stesso modo, nel secondo capitolo si cerca di dimostrare che lo Stato Liberale e il suo modello classico di delega di poteri si trova in crisi, essendo proposta in seguito la democrazia attiva come forma di ristrutturazione del modello vigente. Pertanto sono stati analizzati le basi della partecipazione popolare, così come la sua distinzione rispetto alla rappresentanza. Nel terzo capitolo, sono state messe in evidenza la modalità adottate dal sistema giuridico nazionale, tali come il plebiscito, il referendum e l'iniziativa popolare. In seguito si è optato per il decentramento democratico privilegiando il potere locale, come la sfera di un'effettiva partecipazione popolare, soffermando l'attenzione su alcuni progetti sviluppati da determinati Municipi brasiliani.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| Capítulo 01 - A DEMOCRACIA NO MUNDO OCIDENTAL | 16 |
| 1.1. Conceito: a confusão democrática | 17 |
| 1.2. Democracia política | 23 |
| <i>1.2.1. Formas da democracia política: direta e indireta</i> | 38 |
| <i>1.2.2. Os partidos políticos e sua importância para a democracia representativa</i> | 51 |
| 1.3. Os teóricos da representação | 58 |
| <i>1.3.1. John Locke</i> | 59 |
| <i>1.3.2. Edmund Burke</i> | 62 |
| <i>1.3.3. Benjamin Constant</i> | 66 |
| <i>1.3.4. John Stuart Mill</i> | 71 |
| Capítulo 02 - MARCOS PARA A REESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA | 77 |
| 2.1. Elementos caracterizadores da crise da democracia representativa | 79 |
| <i>2.1.1. A crise para Jean-Jacques Rousseau</i> | 90 |
| <i>2.1.2. A crise a partir de Boaventura de Souza Santos</i> | 94 |
| 2.2. Novas teorias democráticas | 100 |
| <i>2.2.1. A teoria rousseauiana: em busca de uma democracia direta</i> | 101 |
| <i>2.2.2. A saída encontrada por Boaventura de Souza Santos</i> | 106 |
| <i>2.2.3. Democracia representativa: superação ou redefinição?</i> | 110 |
| 2.3. Participação: a democratização da representação | 113 |
| <i>2.3.1. O que é participação?</i> | 115 |
| <i>2.3.2. Democracia participativa</i> | 128 |
| Capítulo 03 – IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA | 136 |
| 3.1. Mecanismos de participação existentes no ordenamento jurídico brasileiro | 139 |
| <i>3.1.1. Referendo</i> | 142 |
| <i>3.1.2. Plebiscito</i> | 148 |
| <i>3.1.3. Iniciativa popular</i> | 153 |
| 3.2. A efetivação da participação através da descentralização democrática, evidenciando a importância do local | 155 |
| <i>3.2.1. A descentralização política como forma de efetividade da participação e emancipação do cidadão</i> | 157 |
| <i>3.2.2. A importância do espaço local nos momentos de participação popular</i> | 171 |
| 3.3. Novos mecanismos de participação | 181 |
| <i>3.3.1. Orçamento participativo</i> | 183 |
| <i>3.3.2. Conselhos</i> | 188 |
| CONCLUSÃO | 194 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 201 |

INTRODUÇÃO

A temática aqui proposta em uma primeira análise parece esgotada, diante da quantidade de abordagens existentes, tornando necessária e imprescindível a circunscrição dos aspectos a serem analisados, assim como do referencial teórico utilizado no desenvolvimento da pesquisa.

O problema motivador da pesquisa reside na probabilidade de se afirmar, atualmente, a existência ou não de uma crise da democracia fundada no paradigma da representação. E, a partir de sua constatação, verificar quais seriam os possíveis meios para superá-la, reestruturando o modelo democrático clássico.

A hipótese, sujeita à verificação ao término do estudo, apresenta-se da seguinte forma: a democracia representativa surgiu no cenário mundial para legitimar e auxiliar na manutenção do Estado Liberal, atendendo aos seus princípios e ideais. Entretanto, contemporaneamente não consegue responder eficazmente aos anseios sociais, uma vez que a sociedade encontra-se marcada profundamente pelas transformações ocorridas desde a origem do Estado Moderno. Surge, nesse cenário, a necessidade de uma redefinição do papel da representação, a partir das novas exigências do século XXI, as quais perpassam pela democracia participativa.

O objetivo principal desta pesquisa reside, conseqüentemente, examinar a ocorrência de uma crise da democracia representativa e observar os meios para sua reestruturação, apontando os instrumentos participativos já existentes e verificando a viabilidade de outros instrumentos que possam ser adotados pelo Brasil, como é o caso do orçamento participativo, já em execução na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, o método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo-se da concepção de democracia para alcançar, posteriormente, os singulares mecanismos de participação. O procedimento adotado será o monográfico, através de técnicas de pesquisa com levantamento de dados de documentação indireta em fontes secundárias, abrangendo livros, textos, monografias e artigos a respeito do tema; e de documentos diretos em fontes primárias, nesse caso, restringindo-se às normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais. Ressalte-se, também, que as traduções existentes nessa dissertação foram realizadas pela própria pesquisadora.

A delimitação mais aprofundada sobre o tema faz-se necessária. Nesse sentido, não contempla o objeto da presente pesquisa a análise pormenorizada das diferentes formas de democracia, embora se tenha realizado uma visão panorâmica sobre essa questão; assim como a análise de outras formas de democracia política, como é o caso da Democracia de Partidos.

O objeto, portanto, encontra-se circunscrito à temática da democracia política, possuindo como recorte a representação política, adotada pela maioria dos Estados ocidentais. Compreende também a crise desse modelo e suas formas de reestruturação. Para tanto, a análise de temas pertinentes a essa questão como, por exemplo, os partidos políticos, encontram abrigo na pesquisa, embora não se detenha em pormenores.

O referencial teórico reside, em um primeiro momento, em autores de cunho eminentemente liberal, como, Hans Kelsen, Norberto Bobbio e Robert Dahal, que através de seus estudos auxiliam na contextualização e delimitação da representação política como forma possível e, praticamente única, de democracia. Na segunda e terceira parte desta dissertação, concentra-se em autores que primam pela participação popular como Jean-Jacques Rousseau e Boaventura de Souza Santos, como possibilidade de emancipação do cidadão e de uma reestruturação da forma excludente de democracia contemporânea.

Partindo desses pressupostos, estruturou-se a dissertação em três capítulos. No

primeiro deles será analisada a noção e os diversos significados da expressão democracia. Adentrar-se-á na esfera da democracia política diferenciando suas espécies tradicionais: democracia direta e indireta. Buscar-se-á, nesse sentido, a comprovação de que a democracia indireta ou representativa consolidou-se e se expandiu nos séculos XIX e XX, difundindo os pressupostos do Estado Liberal pelo mundo ocidental.

As premissas da forma representativa serão destacadas a partir de autores defensores do pensamento clássico burguês da época, desde John Locke, passando por Edmund Burke e Benjamin Constant e, finalizando com Stuart Mill. Essa análise tem por finalidade a estruturação de um possível consenso a respeito da democracia liberal.

Buscar-se-á ainda demonstrar, no entanto, que a forma liberal de democracia revolucionária, à época, torna-se meramente formal e passa a utilizar os mecanismos de representação para defender interesses burgueses.

Nesse sentido, destaca-se, ainda no primeiro capítulo, que a representação foi adotada pelo Estado Liberal a fim de excluir o monopólio das decisões políticas da nobreza e do clero, fazendo com que o denominado Terceiro Estado também participasse das deliberações com reais possibilidades de defender sua posição, ou seja, a democracia representativa nasce com espírito revolucionário e desenvolve-se com o objetivo preciso de manutenção da igualdade. Dessa forma, os cidadãos poderiam eleger representantes, assim como vigiar suas condutas durante o exercício do seu mandato.

Contudo, há sólidas evidências de que esse modelo está sendo atingido por uma crise. A partir dessa afirmação, suas possíveis causas encontram espaço neste segundo capítulo, destacando-se a ausência de confiabilidade dos cidadãos, personagens indispensáveis no processo democrático, nas instituições políticas e, a distância existente entre os governantes e os governados são causas que auxiliam diretamente na ruína das estruturas postas pela democracia clássica.

No Brasil essa crise é percebida cotidianamente pela população e pelos seus representantes. Acrescente-se, ainda, que aos países da América Latina, outro elemento integra-se nesse cenário: a pouca experiência democrática e o vasto período autoritário em que o povo foi e está sendo conduzido. Ademais, verifica-se, como aliado da instabilidade do regime, o descontentamento com a política, que é observada como prática de pessoas corruptas e desonestas.

A pesquisa enfrenta também a questão da reestruturação da representação, implicando maior oportunidade de participação do cidadão na vida política do país. A busca pelo desenvolvimento de uma nova consciência política pelos sujeitos responsáveis pela democracia, ou seja, pelo povo é um dos objetivos do estudo a ser realizado. Essa consciência será estimulada através da real e efetiva participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelas personagens políticos.

Concentrar-se-á também no segundo capítulo a análise da possibilidade da adoção da participação popular a partir dos ensinamentos de Rousseau, defensor da democracia direta, e de Boaventura de Souza Santos, pugnando por uma maior participação popular. Ao unir tais entendimentos verificar-se-á a possibilidade efetiva de ser instaurada no Brasil, a democracia participativa.

Analisar-se-á, já no terceiro capítulo, os mecanismos institucionais de natureza constitucional existentes no Brasil previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 destacando suas características e aspectos positivos e negativos, assim como, sua efetividade no cenário nacional. Dessa forma, conseqüentemente, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular encontram espaço nesta pesquisa.

Propõe-se como processo auxiliador da reestruturação da democracia representativa de cunho liberal a descentralização democrática, que não se restringe a aspectos meramente administrativos, embora sejam necessários, mas pugna por disseminar o poder aos

mais diversos locais, nos quais os cidadãos não possuem condições, atualmente, de atuar politicamente, recolocando-os como sujeitos ativos do processo democrático contemporâneo e resgatando sua cidadania.

Será privilegiado, além da descentralização democrática, o poder local como espaço de deliberações e do controle da coisa pública. É no espaço local em que são criados os mecanismos fortalecedores da democracia, assim como de um sentimento de responsabilidade coletiva em relação às decisões tomadas pela comunidade, desaguando na criação de um espaço em que o coletivo supera o individualismo, tão pregado pelo modelo estatal clássico.

Verificar-se-á a viabilidade da inserção na sociedade civil para além das clássicas formas de participação como os partidos políticos, assim como a constatação da possibilidade de integração dos cidadãos em movimentos sociais e associações de bairro com o objetivo de criar uma aproximação das pessoas retomando a solidariedade fundada na pessoa humana e não mais no mero consumo. Dessa maneira, valores, corroídos pela forma de vida instituída pelo neoliberalismo e pela globalização, encontrarão abrigo no seio da sociedade.

Nessa esteira, pontuar-se-á ainda, sobre a natureza da participação popular como forma efetiva e alternativa de controle e fiscalização dos rumos tomados pelo Estado. De outro lado, colocar-se-ão as conseqüências dessa participação popular no tocante à vinculação estatal das referidas decisões e projetos, uma vez que a maioria das formas de participação possui caráter meramente consultivo, retirando-lhe a carga de efetividade das decisões que advém do povo e por isso, mais contextualizadas com o modo de vida e com as necessidades básicas existentes em cada esfera social.

Destacar-se-á, por fim, como forma alternativa de participação popular o orçamento participativo desenvolvido em âmbito local, no Rio Grande do Sul, na cidade de Porto Alegre. Sua natureza, inserção no mundo político, assim como a forma como é

realizado e sua abrangência social também encontram assento neste trabalho.

Outra forma é a criação dos Conselhos, nos quais é possível a conciliação entre a participação popular direta com próprio aparato estatal, estabelecendo, dessa maneira, um canal direto de diálogo e troca de informações e sugestões entre a sociedade civil e a sociedade política. Os resultados obtidos a partir da formação e da existência desses conselhos visa contribuir na ampliação do cânone democrático, tornando a cidadania um mecanismo de emancipação social e política.

1 A DEMOCRACIA NO MUNDO OCIDENTAL

Etimologicamente democracia significa “poder do povo.”¹ Contudo, essa concepção admite inúmeras interpretações, cujos significados, em determinados casos, são até mesmo antagônicos. A busca por uma delimitação dessa expressão plurívoca servirá de grande auxílio na construção [ou reconstrução] de uma nova democracia promotora da ascensão e da concretização de seu sentido literal. A retórica, utilizada contemporaneamente, de se autodenominar “democrata” integrará também a prática, incorporando, no cotidiano popular, valores fundamentais como a liberdade, a igualdade e a participação.

E para que essa [re]construção se desenvolva a partir dos ideais de participação popular, faz-se necessária a circunscrição semântica da expressão democracia a fim de que seja estabelecido um diálogo entre os interlocutores a partir dos mesmos referenciais.

A confusão em torno dessa expressão foi motivada pela coexistência de diversas correntes teóricas responsáveis pela alteração, ao longo da história, de sua concepção. De um lado pugnou-se pelos pressupostos liberais, incorporados até o presente momento, que acabaram por ultrapassar as barreiras geográficas, disseminando o conceito clássico de delegação do poder. De outro lado, os ideais marxistas, responsáveis pela análise da esfera política a partir de uma visão econômica, ou seja, dos sujeitos detentores dos meios de produção.

De cunho eminentemente liberal, a democracia representativa existente no Brasil², possui como objetivo a compatibilização da liberdade, da igualdade e da representatividade através da utilização de instrumentos, aparentemente eficazes, de controle e fiscalização pelos

¹ SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revistada**. v.1, São Paulo: Ática, 1994, p. 22.

² A Constituição da República Federativa do Brasil assim dispõe: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

representados dos atos praticados pelos governantes. A matriz desse sistema será analisada, no decorrer desse primeiro capítulo, a fim de estabelecer-se um possível diagnóstico dos benefícios e malefícios proporcionados com sua adoção.

Definir critérios e especificar qual é a forma democrática a que se está referindo constitui uma tarefa de extrema relevância para a [re]construção de um diálogo de emancipação popular, tornando o cidadão um agente ativo e responsável pelas decisões políticas de sua comunidade.³

1.1 Conceito: “a confusão democrática”

Hodiernamente “todo mundo é democrata, sejam quais forem suas opiniões políticas, e os que têm um mínimo de preocupação com o sucesso político evitam cuidadosamente criticar a democracia, por medo do ostracismo.”⁴

A incorporação desse discurso ocorreu, principalmente, pela expansão democrática dos séculos XIX e XX, propiciando ainda, um esvaziamento do seu conteúdo semântico, já que foram consagrados diversos significados, os quais são, até mesmo, contraditórios.⁵ Nesse sentido, a existência de regimes distintos entre si, mas com a mesma denominação originou uma confusão no tocante à natureza dos instrumentos previstos e concretamente utilizados por cada país.

³ “É nossa forma de usar as palavras ‘democracia’ e ‘governo democrático’ que cria a maior confusão. A menos que essas palavras sejam claramente definidas e haja concordância quanto à sua definição, as pessoas vão viver numa confusão inextricável de idéias, para grande vantagem dos demagogos e déspotas.” In: TOCQUEVILLE, Aléxis. **A democracia na América**. Tradução Neil Ribeiro da Silva. 3ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987, p. 123.

⁴ HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1992, p.30.

⁵ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 25.

Acrescente-se a esse cenário, a adoção da expressão democracia dotada de natureza meramente formal, revelando discursos contrastantes com a prática política. Ou ainda, utilizando-se do consenso mundialmente aceito de que a democracia é o melhor regime a ser adotado por um país, buscou-se a legitimação de práticas autoritárias, totalitárias e de intervencionismos diretos tanto na economia quanto na condução de assuntos políticos de competência interna de cada Estado por outros, os quais se julgam mais democráticos e, por isso, mais desenvolvidos.

Paulo Bonavides acentua que uma das origens dessa confusão deu-se “não por obra dos que a prezam e cultivam [...], mas precisamente daqueles que a combatem e mistificam.”⁶

Ademais a problemática a respeito do significado próprio da expressão democracia, envolve diretamente sua natureza política, sendo por muitas vezes utilizada somente com esse sentido e ainda, mais restritivamente, vislumbrada meramente como forma de delegação de poder, através da expressão democracia representativa.⁷ Por certo que essa restrição não é recomendável. A análise mais detalhada desse fenômeno resultou, conforme Sartori, a ampliação de seu cânone em mais três sentidos básicos: social, industrial e econômico.⁸

Aléxis de Tocqueville foi quem iniciou os estudos que conduziram a noção de democracia social partindo da análise da sociedade norte-americana. Segundo suas pesquisas, o referencial valorativo dessa forma perpassa pela premissa da igualdade. Esse valor constituiria a mola propulsora das relações sociais e que, por conseguinte, seria o responsável pela condução social. Em suas palavras:

o objetivo principal do governo não é, segundo vossa opinião, dar maior força ou maior glória possível a todo corpo da nação, mas sim garantir a cada um dos indivíduos que a compõem o maior bem-estar, resguardando-o

⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 253.

⁷ Idem, *ibidem*, p.30

⁸ SARTORI, op. cit, p. 25.

da miséria, neste caso, deveréis igualar as condições, para constituir um governo democrático.⁹

Para Tocqueville a igualdade seria responsável pela acessibilidade a qualquer forma de participação popular. A hereditariedade, antes utilizada como parâmetro diferenciador das pessoas, cederia lugar às preferências pessoais existentes, beneficiando a liberdade de escolha e tornando, conseqüentemente, mais tranqüilas as relações sociais. Nesse sentido, entende que “de maneira alguma a democracia prende fortemente os homens uns aos outros; torna, porém, mais fáceis as suas relações habituais.”¹⁰

Isso porque, ao analisar a sociedade norte-americana, percebeu, o mencionado autor, que os valores democráticos estavam arraigados no espírito de cada pessoa. Os fatores de diferenciação entre um indivíduo e outro eram opcionais e não impostos socialmente, como acontecia com os critérios da hereditariedade, das diferenciações advindas das classes sociais ou do direito de propriedade. Todos os sujeitos na sociedade norte-americana possuíam, mesmo que indiretamente, as mesmas oportunidades para alcançar seus objetivos, motivando uma tranqüilidade maior na vida social. Conclui-se, portanto, que os indivíduos possuiriam as mesmas possibilidades de se dedicarem ao que lhe mais interessasse, minimizando e, até mesmo excluindo, a constante obrigação hereditária de permanência na mesma classe social.¹¹

Democracia social, nessa acepção, significa um modo, um estilo de vida e de sociedade. Reflete a conformação da sociedade através dos fortes laços morais existentes. É, segundo Tocqueville, uma forma ampla de democracia, irrestrita a sua esfera política

⁹ TOCQUEVILLE, op.cit., p. 54.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 430.

¹¹ Note-se que, embora a visão de Tocqueville pregue a existência quase que perfeita de valores como a igualdade e a liberdade, muitas desigualdades sociais e até mesmo discriminações existiam e ainda podem ser visualizadas na sociedade contemporânea, como é o caso da minimização da condição social dos negros.

propriamente dita. E por não se restringir é que seus valores encontram-se arraigados na vida cotidiana de cada cidadão, os quais vivenciam-nos durante suas práticas e relações sociais.¹²

Paralelamente a Tocqueville, surge Sartori delineando a concepção de democracia social como democracia primária, ou seja, através de “[...] pequenas comunidades e organizações voluntárias – que podem florescer por toda a sociedade, proporcionando assim a infraestrutura e a coluna vertebral social da superestrutura política.” E continua: “Uma sociedade multigrupal em que a unidade ‘grupo’ consiste em grupos democraticamente estruturados qualifica-se também em democracia social.”¹³ O caráter eminentemente político é excluído, atribuindo-se uma natureza social e endógena a essa forma democrática.

Seu aspecto fundamental concentra-se no princípio e na prática da igualdade, a qual é patrocinadora do desenvolvimento de uma democracia substancial e não meramente formal.

Essa materialidade ou substancialidade, que é constante, define-se a partir e pela própria sociedade civil, não se restringindo às formas possíveis de governo (democracia política e, para ele, formal). A democracia consistiria, então, no oposto da aristocracia, que era responsável pela manutenção de privilégios e da desigualdade social.

Corroborando com esse posicionamento, entende Atílio A. Boron que há, em “[...] Tocqueville, um deslocamento radical do centro de gravidade do discurso teórico democrático liberal: um movimento que se distancia do Estado e que procura encontrar raízes da democracia na sociedade civil.”¹⁴

Não há que se confundir, contudo, as expressões democracia social e democracia socialista. Para diferenciá-las, utilizar-se-ão as lições de Sartori:

O elemento característico de uma democracia social não é apenas sua existência no plano social, como também, e muito mais, sua

¹² SARTORI, op. cit., p. 25.

¹³ Idem, ibidem, p. 25.

¹⁴ BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 129.

espontaneidade, sua natureza endógena. É desse último ângulo que melhor se aprecia a natureza extrapolítica de uma democracia social e a razão que a torna inteiramente diferente de uma democracia socialista, de um programa político imposto à sociedade por um Estado socialista. Enquanto uma democracia social se organiza de baixo para cima, uma democracia socialista organiza-se de cima para baixo. A democracia social é antes de tudo um estilo de vida, enquanto a democracia socialista é, sobretudo um estilo de governo.¹⁵

Em relação à segunda forma democrática, ou seja, a industrial, tem-se que essa se desenvolveu ao final do século XIX no interior das fábricas, consideradas como “unidade de autogoverno do trabalhador.”¹⁶ Nesse sentido, iguala-se às formas democráticas políticas: direta - existente na Grécia antiga, na qual o cidadão corresponderia ao trabalhador possuindo a prerrogativa de deliberar e decidir diretamente sobre o destino do seu local e forma de trabalho,- e a representativa, sendo as decisões, nesse caso, tomadas através de conselhos criados e controlados pelos trabalhadores. Destaca-se, aqui, a existência dos sindicatos na representação dos interesses de seus filiados.

A terceira forma de democracia, constitui-se com uma das facetas da democracia industrial, é a econômica. Seu objetivo é a redistribuição das riquezas desenvolvendo condições econômicas igualitárias para todos. No entanto, seu significado não se esgota nessa afirmação. Ela reflete ainda uma parcela da democracia industrial verificada a partir da “igualdade de controle sobre o processo produtivo econômico.”¹⁷

Como são intimamente interligadas, as democracias industrial e econômica, torna-se difícil uma separação rígida de seus objetivos, pois ambas referem-se aos meios de produção, quem os detém e com os destinatários de seus produtos finais: bens de consumo e lucro.

¹⁵ SARTORI, op. cit., p. 25-26.

¹⁶ Idem, ibidem, p. 26.

¹⁷ Idem, ibidem, p. 27.

Robert Dahl¹⁸, ao analisar a democracia econômica lança suas conclusões para a forma industrial de democracia. Afirma que deverá ser iniciado um regime democrático dentro da empresa com o intuito de harmonizar os interesses fundamentais de igualdade, liberdade e de propriedade privada, a partir da decisão democrática realizada pelo “*demos* e seus representantes”. Essas decisões referem-se, basicamente, à escolha das pessoas que deterão o poder de controle e que possam realizar na prática: “valores como democracia, honestidade, eficiência, cultivo de qualidades humanas desejáveis e direito aos recursos pessoais mínimos que possam ser necessários a uma boa vida.”¹⁹

Cabe ressaltar, entretanto, que Dahl, ao se referir a essa forma participativa de democracia, baseada na autogestão empresarial, entende que a transformação do trabalhador em uma pessoa mais virtuosa, primando pela busca dos ideais anteriormente descritos, não acontecerá em um lapso temporal curto. Segundo ele, as teorias responsáveis pela transformação dos trabalhadores são muito recentes levando em consideração apenas as pessoas já condicionadas pela sociedade em que vivem. Contudo, reforça que a adoção da autogestão no cotidiano das relações de trabalho e sua permanência durante alguns séculos será capaz de transformar a concepção de capitalismo e de democracia seguidas atualmente.²⁰ Nesse caso, a prática democrática participativa seria a responsável pela transformação das pessoas, já que essas passariam a exercitar de forma direta o poder, intervindo nas relações de trabalho e conseqüentemente, na distribuição dos lucros.

Contudo, é a faceta política uma das formas mais estudadas de democracia. A análise de quem detém o poder político²¹ e como ele é exercido tem sido objeto de reflexões

¹⁸ DAHL, Robert. **Um prefácio à democracia econômica**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990, p. 131.

¹⁹ Idem, *ibidem*, p. 72.

²⁰ Idem, *ibidem*, p. 81-83.

²¹ Segundo Franz Neumann o poder político é de difícil conceitualização, dividindo-o em duas esferas. A primeira seria aquela que expressa o controle da natureza pelo homem, submetendo-a aos seus interesses. A segunda se refere ao controle dos homens, concentrando-se no Estado e “trata do controle de outros homens para o fim de influenciar o comportamento do estado, de suas atividades legislativas, administrativas e jurídicas.” E continua: “[...] aqueles que detêm o poder político são compelidos a criar reações emocionais e

contemporâneas acirradas. Até porque, todos se dizem democratas e estabelecer a forma com que esse “poder do povo” é conquistado e exercido tem acendido grandes discussões.

1.2 Democracia política

A democracia política, embora em permanente estudo, continua a suscitar questionamentos e diferentes interpretações, as quais se iniciam por sua definição e seus pressupostos. Muitos acreditam na possibilidade de consenso sobre o seu significado, entre eles Juan J. Linz, para o qual democracia:

é um sistema político para governar, baseado na liberdade legal para formular e proclamar alternativas políticas em uma sociedade com as liberdades de associação, de expressão e outras básicas da pessoa que tenham possível competência livre e não violenta entre os líderes, com uma revalidação periódica do direito para governar, com a inclusão de todos os cargos políticos efetivos no processo democrático e que permita a participação de todos os membros da comunidade política, quaisquer que fossem suas preferências políticas, sempre que se expressem pacificamente.²²

(tradução nossa)²³

Todavia, a maioria dos autores, não concorda com esse posicionamento, desenvolvendo uma definição própria para a expressão, agregando a ela diferentes elementos.

racionalis sôbre os que são por êles governados, induzindo-os a aceitar, implícita ou explicitamente, as ordens do comando que vem de cima.” [sic] In: NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar Editore, 1969, p.7-30.

²² LINZ, Juan J. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza, 1998, p. 225-226.

²³ “Es la democracia un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacificamente.”

Nesse sentido, Giovanni Sartori²⁴ ensina que a palavra democracia tornou-se “universalmente honorífica”, pois todos se intitulam democratas e o seu significado abrange praticamente todos os organismos existentes na sociedade.

Para ele a democracia relembra ao homem, a todo instante, o ideal democrático, isto é, aquilo que a democracia realmente deveria ser, tanto que, para o autor, a definição divide-se em duas ordens: uma descritiva, traduzindo-se naquilo que a democracia é, na prática política; e outra prescritiva revelando aquilo que ela deveria ser. “O que a democracia é não pode ser separado daquilo que ela deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência.”²⁵

Segundo Fábio Konder Comparato²⁶, a democracia significa, em termos gerais, a tomada de decisões pelo povo de acordo com suas próprias convicções. Nega, dessa forma, qualquer coação para deliberação ou a prática de determinados atos exercida por fatores externos. O pressuposto democrático adotado em sua teoria é o da liberdade, sem a qual seria impossível a sustentação do sistema.

Norberto Bobbio também define democracia a partir do viés da tomada de decisões. Em suas palavras a democracia seria “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”²⁷ Identifica-a, portanto, com as regras procedimentais da disputa eleitoral, reduzindo, dessa forma, a democracia a uma mera delegação de poder e, conseqüentemente, ao sistema representativo.

²⁴ SARTORI, op. cit., p. 18.

²⁵ Idem, ibidem, p. 23.

²⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 178.

²⁷ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 30.

Francisco Weffort²⁸ afirma que a democracia não deve ser entendida como um “instrumento de poder”, mas sim como um fim em si mesmo. E para reforçar sua idéia relembra os ideais da democracia como valor universal, de Carlos Nelson Coutinho:

As objetivações da democracia – que aparecem como respostas, em determinado nível histórico-concreto da socialização do trabalho, ao desenvolvimento correspondente dos carecimentos de socialização do trabalho, ao desenvolvimento correspondente dos carecimentos de socialização da participação política – tornam-se valor na medida em que contribuíram e, continuam a contribuir, para explicitar as componentes essenciais contidas no ser genérico do homem social. E tornam-se valor universal na medida em que são capazes de promover essa explicitação em formações econômico-sociais diferentes, ou seja, tanto no capitalismo quanto no socialismo.”²⁹

Para Alain Touraine, a democracia deve ser definida consistentemente evitando a permanência de alguns antigos lutadores democráticos, hoje defensores do absolutismo e da intolerância, no cenário político. Deve servir, portanto, para a libertação, fornecendo ampla liberdade a um maior número de pessoas e protegendo a diversidade.³⁰

De acordo com Daniela Cademartori³¹, Touraine procura harmonizar os valores de liberdade (realizando uma reflexão sobre a limitação do poder estatal) e igualdade (distribuição igualitária de recursos econômicos e políticos). Sua concepção adota a existência de três dimensões democráticas interdependentes: o respeito pelos direitos fundamentais, pela cidadania e pela representatividade. Cabe ressaltar, contudo, que essas dimensões não se identificam com os elementos constitutivos da democracia, pois

a autonomia dos componentes da democracia é tão grande que se pode falar das dimensões ou condições da democracia mais exatamente do que seus

²⁸ WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 17.

²⁹ COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984, p. 22 e ss.

³⁰ TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira, 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 21 – 25.

³¹ CADEMARTORI, Daniela M. L. de. **O diálogo Democrático:** Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. Tese de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 74.

elementos constitutivos. Com efeito, cada uma dessas dimensões tende a opor-se às outras, ao mesmo tempo em que se pode combinar com elas.³²

Segundo Touraine existem basicamente três tipos de democracia, conforme o destaque dado a uma dimensão em detrimento de outra. O primeiro tipo concentra sua importância na limitação do poder estatal através da lei e dos direitos fundamentais. É o modelo liberal que prevaleceu durante todo o século XIX.³³

O segundo tem como objetivo a defesa da cidadania, da constituição e das regras morais que unem a sociedade. É a democracia social de Tocqueville que aproxima Touraine, muito mais da igualdade do que da liberdade.³⁴

Por fim, o terceiro tipo concentra suas forças na “representatividade social”, ou seja, de que todos os atores sociais devem possuir condições para ocupar o posto de representante. Nesse sentido, a democracia opõe-se à noção de oligarquia, na qual há uma parcela detentora mantendo seus privilégios ou a propriedade de capital.³⁵

A democracia, para Touraine, não é apenas o governo do povo, ou “o conjunto de garantias institucionais ou o reino da maioria, mas antes de tudo o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de identificação com uma coletividade social [...]”³⁶, não reduzindo o ser humano à condição de mero cidadão, mas respeitando sua individualidade participadora de coletividades econômicas ou culturais.

Ademais, afirma que:

A democracia não está a serviço da sociedade ou dos indivíduos, mas dos seres humanos como Sujeitos, isto é, criadores de si mesmos, de sua vida individual e coletiva. A teoria da democracia é apenas a teoria das

³² TOURAINE, op. cit., p. 45.

³³ Idem, ibidem, p. 46.

³⁴ Idem, ibidem, p. 46.

³⁵ Idem ibidem, p. 47.

³⁶ Idem, ibidem, p. 26.

condições políticas de existência de um Sujeito que nunca poderá ser definido por uma relação direta a si mesmo que é ilusória.³⁷

Dessa forma acaba por criticar o pensamento liberal reducionista, o qual circunscreve a democracia ao seu aspecto político adotando como escopo a proteção dos indivíduos e de determinados grupos em relação à onipotência estatal.³⁸ Para ele: “Um conceito que veja a democracia como um sistema de mediações entre estado e atores sociais – que admita a influência mútua – pode ser responsável pelo seu fortalecimento.”³⁹ O Estado não estaria proibido de participar da sociedade civil, assim como essa influenciaria as decisões estatais.

Esse também é o entendimento de J. J. Gomes Canotilho, quando afirma que a democracia constitui um processo dinâmico “inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social.”⁴⁰

Nesse determinado caso, a importância dada à autonomia do sistema político⁴¹ e ao papel de mediação entre sociedade civil⁴² e Estado⁴³ aproxima o pensamento de Touraine à análise realizada por Hans Kelsen, segundo o qual a democracia é a “formação da vontade

³⁷ TOURAINE, op.cit., p. 34.

³⁸ Idem, ibidem, p. 59.

³⁹ CADEMARTORI, op. cit., p. 86.

⁴⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria das Constituições**. 6. ed., Coimbra: Almedina, 2002, p. 289.

⁴¹ O sistema político teria por função: “[...] elaborar a unidade a partir da diversidade e, por conseguinte, subordinar a unidade às relações de força que existem no plano da sociedade civil, reconhecendo o papel dos partidos políticos que se interpõem entre os grupos de interesses ou as classes e o Estado.” In: TOURAINE, op. cit., p. 63.

⁴² “A sociedade civil não se reduz a interesses económicos; é o domínio dos atores sociais que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais, muitas vezes, conflitantes. Reconhecer a autonomia da sociedade civil [...] é a primeira condição da democracia, já que a separação entre a sociedade civil e o Estado que permite a criação da sociedade política.” In: Idem, ibidem, p. 63-64.

⁴³ “[...] entendo aqui por Estado os poderes que elaboram e defendem a unidade da sociedade nacional diante das ameaças e problemas externos ou internos, em relação também ao seu passado e futuro, portanto, à sua continuidade histórica. É mais que um poder executivo: é igualmente administração.” In: Idem, ibidem, p. 63.

estatal diretora por um colegiado eleito pelo povo com base no sufrágio universal e igualitário, isto é, democrático e tomando suas decisões por maioria.”⁴⁴

Com o intuito de buscar uma fundamentação para sua definição, Kelsen⁴⁵ iniciou sua análise a partir do que acredita serem os dois pressupostos democráticos: a liberdade e a igualdade, sendo ofensiva à democracia a propagação da idéia de que é impossível a coexistência real desses dois princípios.

Para que a igualdade seja produzida, na teoria kelseniana, faz-se necessário o comando de alguns por outros, a partir de um ordenamento obrigatório das relações humanas responsável pela convivência em sociedade. Kelsen adverte que é responsabilidade da submissão a transformação da liberdade natural em liberdade política, ou seja, o indivíduo possuiria apenas uma liberdade possível para tomar decisões em conjunto. Em suas palavras: “[...] É politicamente livre aquele que está submetido, sim, mas à vontade própria e não alheia.”⁴⁶

O grande problema reside na operacionalização da liberdade. Se ninguém deve ser comandado por uma vontade alheia para ser livre, todas as decisões deveriam, necessariamente, ser estabelecidas através da unanimidade. Mas isso é praticamente impossível; até mesmo para Rousseau⁴⁷, árduo defensor da democracia direta. A solução encontrada por Kelsen é a aceitação das decisões conseguidas através da maioria, tentando, dessa forma, aproximá-las, ao máximo, da unanimidade.

Afirma, o mencionado autor, que o princípio da maioria funcionaria como limite máximo à democracia, uma vez que o cidadão somente estaria submetido à vontade própria

⁴⁴ KELSEN, op. cit., p. 38.

⁴⁵ Idem, ibidem, p. 27-28.

⁴⁶ Idem, ibidem, p. 28.

⁴⁷ Para Rousseau a unanimidade somente seria possível na celebração do contrato social, sendo que nas posteriores decisões políticas, necessárias para a condução de determinado Estado, deveriam ser tomadas a partir de uma aproximação a unanimidade. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002, p. 40.

quando decidisse conforme a maioria. Caso o cidadão alterasse sua opinião, para continuar submetendo-se a sua vontade a maioria também teria que mudar de posição.

A partir dessa constatação, Kelsen⁴⁸ concluiu que o princípio majoritário, deriva da noção de liberdade e não de igualdade. Isso porque a vontade de determinado cidadão é necessariamente igual à vontade de outro, ou seja, as vontades têm o mesmo peso, o mesmo valor, não sendo possível a afirmação de que a vontade expressa pela maioria é melhor ou possui mais valor que a da minoria.

É a liberdade de escolha então que prevalece em um regime democrático. Mas essa liberdade não é mais aquela individual, mas sim a coletiva, exteriorizada através da noção de Estado, acobertando “o fato, insuportável para uma sensibilidade democrática, do domínio do homem pelo homem.”⁴⁹

Para Kelsen, então, a democracia, referindo-se ao plano da idéia, “é uma forma de Estado e sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo.”⁵⁰ E continua: “Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo.”⁵¹ Descobrir, portanto, “quem é o povo” é de extrema relevância para a compreensão do fenômeno democrático.

De acordo com o posicionamento de Kelsen, povo seria a pluralidade de indivíduos que formariam uma unidade de “[...] atos individuais regulados e regidos pelo direito do Estado[...]”, sendo tanto objeto quanto sujeito do poder.⁵²

O povo será sujeito do poder ao inovar a ordem estatal e objeto quando se submeter a essas regras, uma vez que nem todos possuem as condições necessárias para criar uma nova ordem jurídica estatal. Até mesmo os árdios defensores da democracia, segundo Kelsen,

⁴⁸ KELSEN, op. cit., p. 32.

⁴⁹ Idem, ibidem, p. 33.

⁵⁰ Idem, ibidem, p. 35.

⁵¹ Idem, ibidem, p. 35.

⁵² Idem, ibidem, p. 35.

aceitam determinadas limitações que visam excluir a maioria dos indivíduos da classe de detentores de direitos políticos. A crítica feita por esse autor é que muitos acabam confundindo esses dois tipos de “povo”, identificando-os como um só, quando não são.⁵³

Kelsen analisa ainda o conceito real de povo a partir de sua contraposição em relação ao conceito ideal, anteriormente exposto. Nesse caso, o ponto central seria a diferença numérica entre os que criam as leis e os que obedecem, gerada pelo “interesse pela política”. E em relação àqueles que comandam a massa, caberia distinguir os que “se deixam guiar pela influência dos outros” e “aqueles que intervêm realmente com uma decisão pessoal”.⁵⁴

Friedrich Müller, da mesma forma que Kelsen, entende pela existência de um povo que “se esconde atrás dos efeitos informais da formação da opinião pública e da vontade política do ‘povo’.”⁵⁵ Para ele, a função do povo é legitimar a existência do Estado⁵⁶, sendo possível a identificação de vários tipos de povo, entre eles o povo ícone⁵⁷, o povo como instância de atribuição⁵⁸, o povo ativo⁵⁹ e o povo-destinatário⁶⁰.

Para Comparato, povo não é um conceito descritivo, mas sim operacional que busca “encontrar um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades

⁵³ Essa concepção kelseniana será criticada nos segundo e terceiro capítulo, uma vez que a solução encontrada para a crise da democracia de cunho liberal, perpassa pela adoção de mecanismos de participação direta do cidadão, fazendo com que o povo seja o responsável pela inovação da ordem política e jurídica posta.

⁵⁴ KELSEN, op. cit., p. 38.

⁵⁵ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann, 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 14.

⁵⁶ Idem, ibidem, p. 76.

⁵⁷ “O *povo icônico* refere-se a ninguém no âmbito do discurso de legitimação. Ocorre que por ocasião da politização crescente e de um emprego ainda pseudo-sacral (mitologia revolucionária do ‘povo’) as inclusões e exclusões assumem um tom genérico[...]” In: Idem, ibidem, p. 79.

⁵⁸ “O *povo como instância de atribuição* está restrito aos titulares da nacionalidade, de forma mais ou menos clara nos textos constitucionais[...]” In: Idem, ibidem, p. 79.

⁵⁹ “[...] o *povo ativo* está definido ainda mais estreitamente pelo direito positivo (texto de normas sobre o direito a eleições e votações, inclusive a possibilidade de ser eleito para diversos cargos públicos) [...]” In: Idem, ibidem, p. 79.

⁶⁰ Nessa categoria enquadram-se todas as pessoas que tivessem seus direitos civis tutelados, até mesmo os incapazes absolutamente, “[...] ninguém está legitimamente excluído do povo-destinatário.” In: Idem, ibidem, p. 79.

coletivas, no universo jurídico-político.”⁶¹ Concorda com Müller, portanto, ao afirmar que povo é um conceito plurívoco.⁶²

Diante de toda essa gama teórica, percebe-se que há uma característica que perpassa todas as definições: a quantidade e a qualidade⁶³ de participação popular nas decisões políticas estatais, sendo essa fundamentada na liberdade ou na igualdade, ou ainda, nas duas concomitantemente. Nesse sentido, Robert Dahl entende que devem participar politicamente todos os cidadãos adultos que gozem de direitos políticos, assim como, os grupos de interesses e partidos concorrentes.⁶⁴

Afirmando a impossibilidade de concretização de uma democracia ideal no plano real, Dahl nomeia essa última, de poliarquia, reservando à expressão democracia uma dimensão meramente ideal e impossível, diferenciando-se drasticamente da posição de Sartori.⁶⁵

Nesse mesmo sentido, Daniela Cademartori afirma a respeito dessa distinção que: “[...] Esta sugestão deve estabelecer: a medida de aproximação das atuais democracias-poliárquicas ao ideal democrático contribuindo, de modo decisivo, para definir os contornos da concepção atual de democracia.” E continua:

[...] Com uma definição concisa das metas a serem atingidas por um regime poliárquico – quais sejam, ampliação da competição e da participação política – e seus requisitos mínimos, deve ser possível reconhecer um sistema político democrático, a partir de seu ideal negativo, ou seja, o de uma hegemonia política.

⁶¹ COMPARATO, op. cit., p. 14.

⁶² Sartori entende da mesma maneira, concluindo que são seis os significados da expressão povo: 1. Povo significando literalmente *todo mundo*. 2. Povo significando uma grande parte indeterminada, *muitos*. 3. Povo significando uma classe inferior. 4. Povo enquanto uma atividade indivisível, como um *todo orgânico*. 5. Povo como uma parte maior expressa por um princípio de *maioria absoluta*. 6. Povo como uma parte maior expressa por um princípio de *maioria limitada*. In: SARTORI, op. cit., p.42.

⁶³ Quantidade aqui se refere basicamente a possibilidade de se participar em um determinado sistema político, enquanto que a qualidade indica o grau de efetividade das decisões e sugestões tomadas pelos cidadãos.

⁶⁴ LIMONGI, Fernando. In: DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1977, p. 11.

⁶⁵ Conforme já explicitado, para Sartori, não se pode desvincular o que a democracia é daquilo que ela deve ser. É a divisão em uma definição descritiva e outra prescritiva, as quais são necessariamente indissociáveis. In: SARTORI, op. cit., p. 23.

O valor da igualdade também está presente na teoria de Dahl, sendo refletora eminentemente de seu aspecto político, aproximando sua teoria, nesse aspecto, com a desenvolvida por Kelsen. Nesse sentido, as opiniões e objetivos de todos os cidadãos adultos deveriam possuir o mesmo valor nas decisões políticas tomadas em uma democracia.⁶⁶ A grande questão que se coloca é estabelecer quais as condições básicas necessárias para o governo decidir sobre seus assuntos.

Para responder a esse questionamento, Dahl inicia seu estudo a partir da diferenciação entre a democracia (ideal) e poliarquia (realidade democrática), colocando para a primeira quatro variáveis a serem analisadas.

A primeira compreenderia as possíveis respostas para a seguinte pergunta: “*o que é democracia?*” Para tanto, deve-se proceder a satisfação de cinco critérios:

- (a) participação efetiva, a partir da qual todos devem possuir oportunidades iguais e efetivas de expor suas convicções e opiniões para os demais;
- (b) igualdade de voto, no momento decisório, após deliberação, os votos devem possuir o mesmo valor e todos devem possuir oportunidades iguais e efetivas de votar;
- (c) entendimento esclarecido, deve existir a possibilidade de que todos possam conhecer políticas alternativas compreendendo suas conseqüências;
- (d) controle do programa de planejamento, os membros poderão escolher quais as questões a serem inseridas no planejamento e;
- (e) inclusão dos adultos, todos ou minimamente a maioria dos cidadãos adultos deveriam possuir o direito pleno de cidadania.⁶⁷

Todos esses critérios têm por escopo a efetivação da igualdade política e, caso, algum for violado, os membros ou os cidadãos não serão mais politicamente iguais, inviabilizando a existência de um processo democrático, pois “se alguns membros recebem

⁶⁶ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

⁶⁷ Idem, *ibidem*, p. 49-50.

maiores oportunidades que outros para expressar seu ponto de vista, é provável que suas políticas prevaleçam.”⁶⁸

Da mesma forma aconteceria com relação ao valor acarretado a cada voto, à possibilidade de incluir determinados programas no planejamento, à deliberação ou execução governamental e assim sucessivamente.

Cabe ressaltar ainda que esses critérios são úteis para analisar a democracia do ponto de vista ideal, mas também “[...] proporcionam padrões para medirmos o desempenho das associações reais que afirmam ser democráticas”⁶⁹, auxiliando na busca de respostas a questões pertinentes ao tema.

Ainda em relação à democracia ideal, Dahl ensina que ela deve ser preferida em relação às demais formas de governo porque produz diversas conseqüências desejáveis. Em seu entendimento, uma sociedade democrática é capaz de:⁷⁰

- (a) evitar a tirania, pois não há perpetuação no poder e os direitos são estendidos também aos grupos excluídos;
- (b) proporcionar direitos essenciais, sendo que além de assegurar os direitos fundamentais, cria instituições capazes de garantir esses direitos;
- (c) promover liberdade geral, a partir da ênfase aos direitos de liberdade pessoal gerando a base para os demais direitos;
- (d) requer autodeterminação, ou seja, os indivíduos possuem suas próprias convicções que devem ser expostas ao grupo e assim serem escolhidas, refletindo a noção de que todos “vivem sob leis de sua própria escolha”⁷¹, todavia a unanimidade é inviável para o autor, o qual responde a essa questão afirmando que para chegar a um alto grau de legitimidade os critérios anteriores devem ser respeitados;

⁶⁸ DAHL, **Sobre a democracia**, p. 50.

⁶⁹ Idem, *ibidem*, p. 54.

⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 57 - 74.

⁷¹ Idem, *ibidem*, p. 73.

(e) fornecer autonomia moral, pois os assuntos são deliberados, passando por um processo de reflexão das conseqüências das medidas adotadas. “Ser moralmente responsável é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes”⁷²;

(f) permitir o desenvolvimento humano, essa é uma variável comprovada empiricamente, segundo o autor. Comparando o desenvolvimento humano (compreendido em relação à aglutinação de valores desejáveis como o a justiça e honestidade, por exemplo, nos seres humanos) nos povos democráticos e nos que não adotam esse sistema, tem-se que no primeiro o desenvolvimento desses valores é maior;

(g) propor proteção de interesses pessoais essenciais, uma vez que amplia a ação dos indivíduos na proteção de seus interesses;

(h) conceder igualdade política, seja ela intrínseca (julgamento moral, “algo sobre o qual acreditamos que deveria ser”⁷³), seja ela cívica.

Além disso, a democracia representativa moderna é capaz de produzir a paz, pois não guerreiam umas com as outras, apenas com países não-democráticos; e a prosperidade através das vantagens adquiridas com as economias de mercado e com o desenvolvimento econômico são característicos dessa forma democrática.⁷⁴

Ao analisar a poliarquia ou democracia real, Dahl prevê a necessidade de criação de determinadas instituições políticas, entre elas:⁷⁵

(a) cargos públicos eletivos, isto é, o controle das decisões governamentais deve ser exercido por funcionários eleitos pelos cidadãos;

⁷² DAHL, **Sobre a democracia**, p. 68.

⁷³ Idem, *ibidem*, p. 78.

⁷⁴ Nesse sentido, cumpre destacar que é possível encontrar a posição do autor nos discursos norte-americanos de expansão da democracia aos países que não a adotam. Impõem dessa forma, em nome de sua autodenominação de democráticos a expansão e consolidação desse regime, a partir de determinadas condutas geralmente bélicas, a outros povos de modo coercitivo. Atualmente a discussão reside no estabelecimento de prerrogativas ou não de guerra entre países não democráticos e países democráticos, retirando dos primeiros um dos princípios basilares do cânone democrático que é a liberdade.

⁷⁵ DAHL, **Sobre a democracia**, p. 77.

- (b) eleições livres, imparciais e freqüentes, durante o processo de eleição dos funcionários responsáveis pelo controle das decisões do governo sobre política a coerção deve ser “relativamente incomum”;
- (c) liberdade de expressão, os cidadãos devem possuir a manutenção da possibilidade de expressão, até mesmo das críticas referentes a questões políticas;
- (d) fontes alternativas de informação, independente de outros cidadãos ou meios de comunicação;
- (e) autonomia das associações, a fim de obtenção dos direitos deve ser possível aos cidadãos a formação de associações, incluindo-se aqui os partidos políticos;
- (f) cidadania inclusiva, “a nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito as suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas.”⁷⁶

A expansão democrática ocorrida, principalmente durante o século XX, fez com que a democracia ocupasse lugar de destaque. Contudo, apesar do grande “avanço democrático” muitos países ainda adotam regimes não democráticos. A explicação para esse fenômeno encontra-se, segundo Dahl, na existência ou não das condições essenciais, favoráveis e desfavoráveis à democracia. Dentre as primeiras, o autor destaca:

- (a) “controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos”⁷⁷;
- (b) “cultura política e convicções democráticas”⁷⁸, nesse caso, o autor entende que o desenvolvimento da democracia e sua sustentação é mais fácil em países culturalmente hegemônicos e menor em países com “subculturas muito diferenciadas e conflitantes”;⁷⁹
- (c) inexistência de um controle estrangeiro hostil à democracia.⁸⁰

⁷⁶ DAHL, **Sobre a democracia**. p. 100.

⁷⁷ Idem, *ibidem*, p. 163.

⁷⁸ Idem, *ibidem*, p. 163.

⁷⁹ Idem, *ibidem*, p. 166.

⁸⁰ Note-se a relevância da afirmação do autor em relação ao mundo atual. Para Dahl é “menos provável que se desenvolvam as instituições democráticas num país sujeito à intervenção de outro hostil ao governo

Sem essas condições essenciais, para Dahl seria impossível a existência de uma democracia. Traz, contudo, algumas condições favoráveis que facilitariam o processo de desenvolvimento e concretização da democracia, dentre as quais, podem ser destacadas: a economia e uma sociedade de mercados modernos, isso porque dessa forma seriam as decisões tomadas individualmente por diversos atores gerando uma melhora nos bens e serviços prestados à população e, conseqüentemente, aumentando o desenvolvimento econômico e reduzindo os conflitos sociais e políticos, evitando a necessidade de um governo forte e central e até mesmo autoritário⁸¹; e de outro lado um débil pluralismo subcultural, conforme colocado anteriormente.

De acordo com Dahl, o mundo atual apesar do avanço dos últimos séculos, ainda apresenta muitas dificuldades prejudiciais ao desenvolvimento democrático. Entre essas, podem-se destacar: a tensão existente entre os princípios democráticos, principalmente o da igualdade, e a economia de mercado capitalista; a internacionalização das decisões políticas tendendo-se a uma diminuição do controle democrático interno; a existência de diversos movimentos de identidade cultural geradores de uma diversidade cultural muito ampla e desestabilizadora da democracia; e a frágil educação cívica, isto é, a possibilidade de que os indivíduos possuam oportunidades iguais para conhecer, discutir e estabelecer as conseqüências de políticas alternativas.⁸²

Bobbio também ensina que algumas das promessas democráticas não foram cumpridas. A primeira compreende a importância que o indivíduo assume em uma sociedade democrática. A democracia, para Bobbio, nasceu dos pressupostos liberais e, portanto, do

democrático nesse país”. (DAHL, **Sobre a democracia**, p. 163). Para Dahl, caso o governo de determinado país mantenha a idéia de contribuir para o desenvolvimento democrático de outro País, deverá fazê-lo com bases humanitárias e morais, além do que contribuir para o desenvolvimento econômico auxilia na ajuda democrática. In: DAHL, **Poliarquia...**, p. 198-199.

⁸¹ DAHL, **Sobre a democracia**, p. 175-189.

⁸² Idem, *ibidem*, p. 200-207. Note-se que, o que se propõe na presente pesquisa é algo oposto ao afirmado por Robert Dahl. Pugna-se aqui por uma ampliação da participação direta dos cidadãos e dos grupos sociais os quais podem conviver harmoniosamente com o aparato estatal. Dessa forma, a ampliação de identidades culturais faz-se extremamente relevante, uma vez que é a partir dessa que o indivíduo se reconhece como cidadão e a partir, desse reconhecimento estabelece seus objetivos e luta por eles.

individualismo, que foi perdendo espaço para grupos sociais. A vontade geral desenvolvida por Rousseau, no *Contrato Social*, foi marginalizada pelo pluralismo, ocasionando diversas vontades que apenas representariam a individual.⁸³

Outra questão colocada por Bobbio refere-se ao mandato vinculado.⁸⁴ Para o autor na democracia representativa⁸⁵ não pode o representante estar sujeito a esse tipo de mandato, devendo perseguir os interesses nacionais e não do grupo de eleitores que o elegeu.

A minimização da influência das elites, durante o processo de escolha dos representantes, também constitui uma das promessas que não foram cumpridas pela democracia. Isso porque, a liberdade entendida como autonomia ou a possibilidade de determinação e escolha dos cidadãos, deixa de existir devido à influência direta das oligarquias.

Destaca-se ainda, a promessa segundo a qual a democracia real não conseguiu acabar com o “poder invisível”⁸⁶, ou seja, “[...] eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente.”⁸⁷

E por fim, destaca a inexistência de uma educação para a cidadania. Em outras palavras, quer dizer que os cidadãos não aprenderam com a prática democrática a se manter em uma posição ativa na sociedade originando a apatia política.

Tem-se, a partir dos diversos posicionamentos expostos, que a concepção de democracia política, objeto de análise nesse estudo, compreender-se-á como o regime político

⁸³ Essa é a posição de Bobbio. Contudo, entende-se que a diversidade e o pluralismo acentuam o debate, uma vez que todos participariam com iguais condições de expor suas idéias e sugestões, fazendo surgir um consenso, o qual se identificaria com a vontade geral ou, no entender de Rousseau, a vontade comum.

⁸⁴ Mandato vinculado ou imperativo é aquele em que todos os atos do representante devem ser previamente aprovados pelos representados. O mandato imperativo foi estudado e criticado por Edmund Burke na obra *Discurso aos eleitores de Bristol*. In: PORTO, Walter Costa. **A representação**. Brasília: Fundação Rondon, s/d. Ver também: MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed, São Paulo: Malheiros, 2003.

⁸⁵ Para Bobbio a democracia representativa é a única forma de democracia existente e em funcionamento. In: BOBBIO, op. cit., p. 35.

⁸⁶ Idem, *ibidem*, p. 41.

⁸⁷ Idem, *ibidem*, p. 41.

adotado por determinado Estado, o qual passará a reger como, por quem e em quais situações as decisões políticas são tomadas, executadas e controladas.

A democracia política atual interage com diversos institutos e organizações que almejam uma maneira de manter o poder interligado à participação popular, seja essa mínima, isto é, restrita ao voto durante um processo eleitoral; ou ampliada, exercida diretamente no tocante as decisões tomadas por tais instituições.

A forma, portanto, de exercitar esse poder e o número de pessoas habilitadas para executá-la diferencia a democracia política, basicamente, em três dimensões: a democracia direta, a indireta ou representativa e a semi-direta ou participativa, que une os mecanismos da participação com os da representação.⁸⁸

Além dessas, há ainda uma quarta forma denominada democracia de partidos, na qual o partido político assume papel de destaque, prevalecendo a vontade partidária, isto é, “[...] a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de Partidos Políticos.”⁸⁹

1.2.1 Formas de democracia: direta e indireta.

A democracia, analisando especificamente sua versão política, pode assumir basicamente duas facetas: a direta e a indireta ou representativa. Na democracia direta os cidadãos deliberam e decidem direta e imediatamente, sem a intervenção de terceiros ou de

⁸⁸ A democracia participativa será analisada a partir do segundo capítulo, uma vez que corresponde a forma possível proposta por esse estudo para a reestruturação da democracia representativa.

⁸⁹ MEZZARROBA, op. cit., p. 179.

representantes, o futuro do Estado. Sua origem remonta à Grécia Antiga, onde o povo se reunia no *ágora*⁹⁰ para resolver questões políticas, sociais e econômicas de sua cidade-estado.

Os gregos dedicavam-se inteiramente às coisas públicas, desconhecendo a vida civil, deliberando “com ardor as coisas do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.”⁹¹

As críticas existentes à democracia direta ateniense concentram-se em seu caráter excludente. Somente os cidadãos detinham o direito de participar das decisões políticas e o faziam inteiramente. Ser cidadão ateniense era estar vinculado direta e absolutamente às coisas de sua comunidade.

Nesse sentido ensina Bonavides que a democracia direta somente funcionou na Grécia por causa do regime escravocrata adotado, uma vez que os cidadãos dedicavam-se inteiramente às questões da *pólis*, não existindo questão de ordem econômica que desviasse o seu objetivo. “Ao homem econômico dos nossos tempos correspondia o homem político da antigüidade: a liberdade do cidadão substituí a liberdade do homem.”⁹²

Alie-se a esse fator o sentimento de manutenção do Estado frente a um possível domínio estrangeiro. Esse temor desenvolvia nos atenienses uma ampla necessidade de integração com as coisas públicas. O cidadão enxergava no Estado uma premissa de sua própria existência. O homem não se encontrava, portanto, dissociado da coletividade, mas ao contrário, tudo o que recebia era do Estado e tudo o que fazia era para ele.⁹³

Fustell de Coulanges relata o sacrifício causado por essa forma democrática, devido às exigências que os cidadãos deveriam atender:

⁹⁰ Espécie de praça pública na qual os cidadãos atenienses se reuniam para deliberar os assuntos de interesse governamentais.

⁹¹ BONAVIDES, **Ciência Política.**, p. 268.

⁹² Idem, *ibidem*, p. 269.

⁹³ Idem, *ibidem*, p. 269.

Vê-se quão pesado encargo era ser cidadão de um Estado democrático, porque correspondia a ocupar, sem serviço da cidade, quase toda a sua existência pouco tempo lhe restando para os trabalhos pessoais e para sua vida doméstica.

Por isso, com muita justiça, dizia Aristóteles não poder ser cidadão aquele homem que necessitasse trabalhar para viver. Tais eram as exigências da democracia. O cidadão, como funcionário público de nossos dias, devia pertencer inteiramente ao Estado. Na guerra dava-lhe o sangue; durante a paz, o seu tempo⁹⁴.

A partir da entrega do cidadão como característica principal dessa forma democrática, é possível apontar três fundamentos dessa forma democrática: a isonomia, a isotimia e a isagoria. A primeira significa que todos os cidadãos terão o mesmo tratamento perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

A segunda, isotimia, refere-se à igualdade de condições de acesso para os serviços públicos, independentemente, de vínculos hereditários oferecida aos cidadãos. Por fim, a terceira, isagoria, concede a liberdade de expressão e manifestação que os cidadãos possuem nas assembléias populares.

Ressalte-se que o grau de legitimidade das decisões políticas é ampliado, nessa forma democrática, pois todos os cidadãos participam das deliberações e das decisões políticas. Dessa forma: “[...] como experiência histórica, a democracia direta dos gregos foi a mais bela lição moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais.”⁹⁵

Jean-Jacques Rousseau foi um dos árdios defensores da democracia direta. Para ele a soberania é incompatível com a representação, porque é inalienável.⁹⁶ Nesse sentido, dizia ele, que o povo inglês acreditava ser livre, mas só o era quando participava ativamente na escolha dos seus representantes, ou seja, no momento da eleição.

A antiga cidade-estado, por sua vez, foi se tornando cada vez mais complexa, dando lugar ao Estado Moderno, dotado de maior extensão territorial e um princípio unificador. O

⁹⁴ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Ed. Hermus, 1975, p. 265-266.

⁹⁵ BONAVIDES, **Ciência Política**, p. 271.

⁹⁶ ROUSSEAU, op. cit., p. 15.

homem que era político passa a ser econômico concentrando todos os seus interesses nessa esfera, não possuindo tempo suficiente e perdendo interesse para cuidar das coisas públicas.

A implementação da democracia direta nos Estados contemporâneos torna-se extremamente complexa, tanto que Bobbio chega a afirmar que ela não poderia ser adotada em sua integralidade, pois não era possível que todos os cidadãos decidissem sobre todas as coisas públicas.⁹⁷ Haveria, conseqüentemente, a necessidade irrevogável da utilização da representação, que, por sua vez, deveria se aproximar ao máximo da forma direta de governo.

A aproximação ocorreria, para ele, com a criação de determinados instrumentos, como a atuação dos representantes do povo através de mandatos imperativos e revogáveis, a utilização do governo de assembleia, ou seja, sem representantes irrevogáveis e sem delegados e a adoção do mecanismo do *referendum*.⁹⁸

Realmente a adoção pura da forma direta de democracia demandaria altos custos e tomaria quase que a totalidade do tempo dos cidadãos. A insurgência da globalização aumentando a velocidade das relações econômicas e sociais proclama a rápida e quase instantânea tomada de decisões, impedindo o povo de ser convocado cotidianamente para exercitar de forma direta o poder político.

Entretanto, entende-se que os assuntos de maior responsabilidade e de maior repercussão podem e devem ter um debate ampliado com a sociedade, através de diálogos e transmissão de conhecimentos sobre o tema gerando um intercâmbio entre governo e governados. Assim, aquele teria sua responsabilidade dividida com todos os cidadãos participantes.

Esses instrumentos utilizados para ampliar a participação popular conduzindo a representação a uma posição mais próxima da democracia direta possuem o escopo de aumentar a legitimidade da democracia representativa, que, na visão dos autores liberais,

⁹⁷ BOBBIO, op. cit., p. 55.

⁹⁸ _____. **Estado, governo e sociedade:** Para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira, 10ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 154.

como Kelsen e Dahl, por exemplo, é a única forma democrática viável nos Estados contemporâneos.

A participação popular direta e constante não é premissa da democracia representativa. Nessa o povo concede um mandato a determinado cidadão, de forma eletiva, para que na condição de seu representante decida politicamente e realize a vontade da nação.⁹⁹

Conforme já ressaltado, atualmente, todos se denominam democratas e o fazem tendo como pressuposto a democracia representativa. Paul Hirst, ao analisar os limites da representação política, explica que:

A democracia é um bem inquestionável e a democracia representativa é identificada com democracia. Contestar o termo dominante parece ser suicídio político, mas tal contestação precisa ser feita, em nome da democracia. A noção dominante – a democracia representativa como democracia – serve de fato para legitimar o grande governo moderno e para livrá-lo de praticamente todo controle.¹⁰⁰

A análise da democracia representativa pressupõe o estudo do Estado Liberal, embora alguns autores, dentre eles, Bonavides, acreditem que a representação já existia até mesmo na Grécia antiga, uma vez que as decisões eram tomadas também pelo Conselho dos Quinhentos.

⁹⁹ Cabe, nesse momento, uma ressalva, em relação ao mandato eletivo outorgado pelos cidadãos ao seu representante e às aspirações políticas deste em relação ao desempenho de sua atividade. Nesse sentido, o mandato eletivo poderá ser de três ordens: (a) mandato imperativo – os atos realizados pelo representante deverão ser previamente aprovados pelos representados, como se ocorresse um respeito a um vínculo contratual; (b) mandato representativo – defendido por Edmund Burke, na Inglaterra, em 1774, nesse tipo de mandato os representantes não estão sujeitos exclusivamente às instruções dos representados; (c) mandato partidário – os representantes estão vinculados às instruções do seu partido político, o qual deve ser estruturado internamente de forma democrática. In: MEZZARROBA, op. cit., p. 71-79.

¹⁰⁰ HIRST, op. cit., p. 30.

No entanto, a maioria dos autores, dentre eles, Umberto Cerroni manifesta-se de maneira contrária, afirmando que o princípio representativo era desconhecido das sociedades anteriores ao Estado Moderno.¹⁰¹

Para Roberto L. Valdés¹⁰² o denominado Estado Absolutista não constituiu, em sentido estrito, uma forma de Estado. Para ele foi com a ascensão do Estado Liberal Burguês que se pôde verificar a separação entre a organização do poder político e a estrutura econômica da sociedade.

A aristocracia encontrava-se em decadência e o Estado Absolutista não conseguia mais responder às demandas surgidas e às novas aspirações de uma classe social que se desenvolvia de forma vertiginosa: a burguesia, que detinha o poder econômico e almejava o poder político.

O surgimento dessas novas idéias e desejos trouxe diversos questionamentos sobre o Estado Absolutista. Surge a afirmação de que não era de competência do governo a regulação de todos os aspectos da vida social e econômica, devendo a economia ser regida de acordo com os interesses privados, em última análise, os interesses burgueses. O Estado, a partir da adoção dessa concepção, assume um papel de abstenção econômica, privilegiando a liberdade individual. É o liberalismo nascendo.

A finalidade do Estado Liberal era proporcionar quatro elementos básicos para a população: liberdade, igualdade, segurança e o direito à propriedade privada. Essas promessas, à época, eram revolucionárias, rompendo com o antigo regime e protegendo tanto os interesses individuais da burguesia quanto o das classes menos favorecidas.¹⁰³ Entretanto essa natureza contestadora não perdurou por muito tempo.

¹⁰¹ CERRONI, Umberto. **La libertad de los modernos**. Barcelona, 1972, p. 66.

¹⁰² VALDÉS, Roberto L. Blanco. **Los Partidos Políticos**. Madrid: Tecnos, 1997, p. 19.

¹⁰³ WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.117.

A fim de conquistar o poder político, a burguesia aliou-se ao povo para derrubar o poder absoluto. Após sua vitória, contudo, surge um clima de desinteresse na manutenção da universalidade dos princípios aglutinadores da luta - liberdade, igualdade e fraternidade – mantidos apenas retoricamente.

Com o decorrer do tempo e com o desenvolvimento industrial, a burguesia assume de vez o poder político, instaurando o sistema representativo, e consolida seu poderio econômico começando a “aplicar na prática, somente os aspectos da ‘teoria liberal’ que mais lhe interessam, denegando a distribuição social da riqueza e excluindo o povo do acesso ao governo”.¹⁰⁴

As revoluções burguesas, francesa e norte-americana, surgiram para assegurar os postulados liberais às cartas constitucionais, instituindo direitos civis e políticos, mas também para proporcionar a legitimação da tomada de poder conquistado pela burguesia.

É perceptível, todavia, que o Estado Liberal não foi capaz de fraternalmente diminuir as diferenças sociais, até mesmo porque esse não era um dos seus objetivos. A utilização de um discurso de legitimação para a tomada do poder político buscava meramente o apoio popular para a revolução, já que sem esse auxílio a derrocada do absolutismo a favor do liberalismo seria impossível.

O principal objetivo do Estado Liberal era a defesa da propriedade privada e a busca da harmonia entre esse interesse e a liberdade individual, a fim de que ambos se desenvolvessem em um ambiente pacífico e seguro.¹⁰⁵ A representação política ganha destaque nesse cenário, pois é vista como o instrumento de aglutinação desses interesses. Nesse viés, embora possuindo, a princípio, um caráter censitário e excludente, fez com que a

¹⁰⁴ WOLKMER, op. cit., p.117

¹⁰⁵ MEZZAROBBA, op. cit., p. 48.

burguesia ilusoriamente passasse “a falar em nome de toda a Sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos.”¹⁰⁶

Segundo Mezzaroba, a construção dessa nova perspectiva política desenvolveu-se a partir de um projeto liberal que não previa o exercício amplo das denominadas liberdades civis e políticas, mas apenas a liberdade individual para que o indivíduo pudesse usufruir seu direito de propriedade, sem o receio de perturbação do Estado. Surge, dessa forma, a limitação dos poderes estatais.

Para Gerhard Leibholz, a harmonização desses dois elementos - liberdade e igualdade - existirá somente com a limitação daquele quando necessário para a conservação da comunidade. Dessa forma, para o autor, o sistema representativo estará a serviço da justiça e garantirá uma “‘razão universal’ entre os homens”.¹⁰⁷

Essa visão negativa que o Estado assume é a principal característica de sua ruptura com o Estado Absolutista. Para Bobbio, nesse modelo liberal “[...] o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social [...]”.¹⁰⁸

A idéia de indivíduo é fundamental para o Estado Liberal. Com o intuito de legitimar seu discurso, afirmava-se que o indivíduo e seu bem-estar constituíam o ponto de partida e o objetivo de toda a política. E a partir dessa concepção a burguesia fala em seu e em nome de todos, proporcionando através dos princípios de liberdade e igualdade um discurso democrático e legitimador de seu próprio discurso.¹⁰⁹

¹⁰⁶ MEZZAROBA, op. cit., p. 48.

¹⁰⁷ [...] Questo significa che se il principio di uguaglianza proibisse di limitare la sfera della libertà individuale più di quanto è necessario per la conservazione della comunità, il pensiero della libertà e quello dell’uguaglianza sarebbero in accordo nell’ambito del sistema rappresentativo. Il sistema rappresentativo, che rivestirebbe questa funzione, si porrebbe, al contempo, al servizio della giustizia e garantirebbe così il potere della ‘ragione universale’ tra gli uomini.” In: LEIBHOLZ, GERHARD. **La rappresentazione nella democrazia**. Tradução Simona Forti, Milano: Giuffrè Editore, 1989, p. 108.

¹⁰⁸ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 07.

¹⁰⁹ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 96.

O indivíduo e seus direitos, segundo Bobbio, passam a ocupar um lugar de destaque com o advento do Estado Liberal. A finalidade do Estado Moderno em relação ao individualismo, é o crescimento incondicionado deste último. No tocante ao critério de justo, pugna o liberalismo, em última instância, também para as concepções individualistas. Nesse sentido, cada pessoa deveria ser tratada de modo a conseguir satisfazer suas necessidades, alcançando principalmente a felicidade.¹¹⁰

Para a efetivação da proteção do individualismo, o princípio da liberdade individual frente às competências estatais, deve estar assegurado. Com isso a liberdade é vista a partir de uma concepção negativa, ou seja, o Estado deve ser omissivo em relação aos interesses privados, tornando-se um ente separado do indivíduo.¹¹¹

Dessa forma, o Estado “[...] se manifesta, assim, como criação deliberada e consciente, sendo um produto artificial da vontade dos indivíduos que o compõem, segundo as teorias do contratualismo, e a sociedade, por sua vez, na teoria liberal, se reduz à chamada poeira atômica dos indivíduos.”¹¹² O poder, portanto, não é mais das pessoas como no Estado Absolutista, mas das leis, que são gerais e abstratas, fornecendo ao aparato estatal seu caráter impessoal e distante.¹¹³

Essa nova natureza adquirida pelo Estado Liberal, o qual através de uma Constituição política busca sua manutenção no poder, fundamenta como princípios: a separação dos poderes¹¹⁴, a soberania nacional¹¹⁵ e a representação política.¹¹⁶

¹¹⁰ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 60.

¹¹¹ Aqui, inserem-se também a esfera dos direitos fundamentais de primeira geração, os quais implicam na omissão estatal e relação ao indivíduo. É a partir da consagração desses direitos que o indivíduo consegue se proteger das arbitrariedades dos indivíduos.

¹¹² ANDRADE, op. cit., p. 99.

¹¹³ BONAVIDES, **Teoria do Estado**, p. 29.

¹¹⁴ Foi com Locke que a separação de poderes passou a ocupar um lugar central no estudo do poder político, sendo que o poder supremo seria ocupado pelo Poder Legislativo. Contudo a sistematização dessa nova teoria foi realizada por Montesquieu, o qual excluiu a idéia de hierarquia entre os poderes prevista por Locke, afirmando que os três deveriam ser independentes e controlados entre si através de um sistema de freios e contrapesos. In: Montesquieu, Baron de. **Do espírito das leis**. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 166 - 175.

¹¹⁵ “Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em

Para Wolkmer, esses princípios identificam-se com o

consentimento individual, a representação e o governo representativo, o constitucionalismo político (o Estado de Direito, o império da lei, a supremacia constitucional, os direitos e garantias individuais), a teoria da Separação dos Poderes (descentralização administrativa e restrição da atividade do Estado) e a soberania popular.¹¹⁷

Quando a representação é colocada como um dos princípios fundamentais do Estado Moderno, cria-se uma indagação envolvendo quem é representado e a quem caberia o papel de representante. Surge, segundo Gerhard Leibholz¹¹⁸, o problema, estrutural e não apenas de caráter valorativo, do indivíduo frente à coletividade [*comunità di popolo*]. Para o referido autor, a coletividade não pode prescindir ao indivíduo que a constitui, na medida em que ela não deve ser compreendida como a somatória de indivíduos sobreposta a esses. “Indivíduo e a comunidade são conexos e se encontram relacionados em um sistema ‘de ações recíprocas’ e uma relação de ‘interação social’.”¹¹⁹

A representação, para Châtelet, seria o mecanismo adequado para conter um duplo perigo existente nesse modelo estatal: o avanço do despotismo e o controle do poder pela massa popular, pois esse instrumento liberal protegeria ao mesmo tempo o indivíduo em relação ao Estado e também em relação às próprias massas.¹²⁰

cuja organização humana não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado.” In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução João Ferreira e outros, 2ª ed., 1986, p. 1179.

¹¹⁶ VALDÉS, op. cit., p. 21. Segundo João Carlos Brum Torres, a origem da democracia representativa remonta à Inglaterra, com a criação da Magna Carta e a estrutura do parlamento. Para ele, o parlamento era a “instância de representação política fundamental e decisiva do país [...] sem, por isso, deixar de reconhecer e preservar o rei como expressão simbólica da vontade nacional”.¹¹⁶ Explica ainda que a democracia representativa teria surgido nessa época, a partir da aplicação da regra processual do direito romano, através da qual era conferido ao representante grande responsabilidade no julgamento do que melhor convinha aos seus constituintes. In: TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado Moderno. Elementos para um estudo histórico-conceitual das formas fundamentais de representação política no Ocidente**. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 265.

¹¹⁷ WOLKMER, op. cit., p. 118.

¹¹⁸ LEIBHOLZ, op. cit., p. 93-95.

¹¹⁹ “Piuttosto, l’individuo e la comunità sono tra loro connessi, e stanno l’uno rispetto all’altra in un sistema ‘di azioni reciproche’, in un rapporto di ‘intreccio sociale’.” In: idem, ibidem, p. 94.

¹²⁰ CHÂTELET, François e outros. **História das Idéias Políticas**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000, p. 105.

No entender de Celso Fernandes Campilongo, a “representação política democrática” tem por função o controle político através da existência de organismos representativos, de uma maioria e de uma oposição. De um lado, esse controle desenvolveria a responsabilidade representativa (representantes em relação aos representados, do governo à própria representação e vice-versa) e de outro lado “nota-se que a sobrecarga de funções fungíveis provoca desequilíbrios que colocam em risco capacidade das instituições representativas desempenharem sua função específica”.¹²¹

A representação política pode ser exercitada de três formas, segundo Mezzaroba, identificando-se com a idéia de autoridade ou delegação¹²², com a noção de confiança¹²³ e a terceira baseada no “reflexo de alguma coisa ou de alguém”¹²⁴, encontrando seus pressupostos históricos em, basicamente, três países: a história política inglesa, norte-americana e francesa.

Na Inglaterra, remonta o século XI, o surgimento da movimentação dos senhores feudais por mais independência e um maior controle em relação aos atos do Rei Guilherme I. Mas foi apenas com o Rei Henrique I, filho de Guilherme I, que a Inglaterra criou o “primeiro estatuto político escrito”¹²⁵, denominado Pequena Carta ou Carta das Liberdades.

Todavia, foi em 1215 com o Rei João Sem Terra, com a assinatura da Magna Carta que a representação ganhou forma, pois esse diploma legal albergava diversos

¹²¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1998, p. 44.

¹²² Defendida por Hobbes e Rousseau, revela que alguém age em nome de outra pessoa. “A autoridade surge como concessão de direitos de alguém, para que outra pessoa possa agir em seu nome. Nesse modelo, em tese, os representados respaldam as ações dos seus representantes pelo processo eleitoral. A função do representante é funcionar como transmissor da vontade de seus representados. As posições assumidas pelos representantes que não encontrem respaldo em seus representados ficam se qualquer efeito.” In: MEZZAROBA, op. cit., p. 57-58.

¹²³ Defendida por Burke, nesse caso o representado deposita, no momento do voto, sua confiança no representante. Revela então que o representado já possui conhecimento de que transferirá sua vontade para o representante. In: Idem, ibidem, p. 62.

¹²⁴ Parte do princípio de que “se representar é tornar presente alguma coisa que de fato não está presente, representar significa espelhar de algum modo o ausente.” In: Idem, ibidem, p. 65.

¹²⁵ MEZZAROBA, op. cit., p. 22.

princípios para a formação de um Estado parlamentar, ou seja, de cunho eminentemente representativo.¹²⁶ “Assim, com a eleição dos representantes encarregados de efetuar o controle das ações do rei, as bases de um esquema de representação de âmbito político começaram a se estabelecer.”¹²⁷

Há que se ressaltar que a Magna Carta começou a ser desrespeitada pelo sucessor de João Sem Terra, o Rei Henrique III, reforçando a idéia de representação a partir da união dos barões, cidadãos e cavaleiros para retirá-lo do poder.

A luta principalmente dos cidadãos e cavaleiros pela participação no Parlamento fez com que o Rei cedesse, limitando seu poder às decisões do Parlamento, no qual concentravam-se representantes dos lordes e dos comuns.¹²⁸

Nos Estados Unidos a representação, de acordo com Mezzaroba, já pode ser observada desde o seu início, quando ainda era colônia da Inglaterra. Dessa forma, na primeira colônia norte-americana, Jamestown, “em 1619 constituía-se a *House of Burgess*, o que viria a ser a ‘primeira assembléia popular de língua inglesa nas Américas’.”¹²⁹

As colônias inglesas, no século XVII já haviam incorporado alguns princípios norteadores das constituições contemporâneas como a liberdade individual, intervenção dos

¹²⁶ Destaque-se que o Brasil encontra em sua história alguns momentos em que esteve sob a égide do sistema parlamentar. Durante o segundo reinado (1847 a 1889) houve uma tentativa de utilizar o parlamentarismo, com a criação do cargo de Presidente do Conselho dos Ministros. Contudo, o parlamentarismo foi extremamente desvirtuado, uma vez que o Imperador concentrava vários poderes em suas mãos devido ao Poder Moderador, sendo que dissolveu a Câmara por onze vezes. Posteriormente, com a renúncia de Jânio Quadros, o parlamentarismo veio a ser utilizado pelo sistema republicano, através de um ato adicional do Congresso, durando apenas onze dias. Após, houve o restabelecimento do presidencialismo. Nesse sentido, pontua-se que “e as circunstâncias em que se implantou a primeira experiência parlamentarista republicana, não foram propícias a que desse bons frutos, o retorno ao sistema presidencial não foi mais exitoso: Pouco mais de um ano depois, João Goulart era destituído do cargo e abria-se, no País, a fase dos governos militares, cujas marcas de autoritarismo só se apagaram definitivamente com a promulgação da Constituição de 05 de outubro de 1988.” In: GOULART, Clóvis de Souto. **Formas e sistemas de governo**. Uma alternativa para a democracia brasileira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor/ CPGD – UFSC, 1995, p. 162.

¹²⁷ Idem, ibidem, p. 23.

¹²⁸ Idem, ibidem, p. 23.

¹²⁹ Idem, ibidem, p. 32.

cidadãos na condução das coisas publicas e a responsabilidade dos governantes, enquanto que a Metrópole ainda engatinhava para a consolidação dos mesmos.¹³⁰

Foi com a decisão de aumentar os impostos a partir de 1774, que o movimento pela independência das colônias inglesas ganhou força, sendo que em julho do ano posterior a guerra se inicia com o encerramento do II Congresso da Filadélfia. Em 1776 ~e aprovado o *Bill of Rights* pela Câmara da Virginia e em seguida aprova-se também sua Constituição, responsável pela divisão do Legislativo em duas casas, uma dos senadores e outra de representantes eleitos anualmente pelo povo. Após esse fato as demais colônias, como processos de estruturação em cadeia promulgam suas constituições.

E em 1778, no IV Congresso da Filadélfia, os representantes das colônias subscrevem os *Articles of Confederation ant Perpetual Union*, prevendo auxilio mútuo para assegurar o processo de independência que foi reconhecida com a assinatura do Tratado de Versalhes.¹³¹ Em 1787 é aprovada a *Constitution of the United States*, vigorando a partir de 1789.

Com o advento da Constituição, influenciada pelas idéias de Locke e Montesquieu, o Poder Legislativo é dividido em duas Casas: o Senado e a Câmara dos Deputados, assegurando aos cidadãos a representatividade e a escolha de seus legisladores, auxiliando nos primeiros passos da Revolução Francesa.

Os princípios da representação trazidos com a Revolução Francesa encontram assento nos pensamentos do abade Emmanuel Sieyés, representante do denominado Terceiro Estado, nos Estados Gerais. Sustentava o abade a igualdade política entre os três Estados, através do voto por cidadão e não por Estado, é o voto uno, “por cabeça”.

Todavia a concepção de Sieyés apesar de defender a igualdade política, tinha como característica principal o voto censitário, ou seja, apenas alguns indivíduos reuniriam as

¹³⁰ GOULART, op. cit., p. 32.

¹³¹ MEZZARROBA, op. cit., p. 34-35.

condições necessárias para participar do processo político. Esses requisitos passavam necessariamente pela contribuição fiscal, isto é, quem detivesse determinada renda ou então pagasse tributos seria elegível e, portanto, poderia ser votado e votar.

A partir das teorias do abade francês convocou-se o Poder Constituinte Originário, o qual em 1789 promulgou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Contudo, o Rei Luis XVI negou-se a assinar o documento, conduzindo a uma total indignação da burguesia, a qual consolidou seu processo revolucionário.

Mesmo após a Constituição Francesa em 1791, e a efetivação do voto censitário, a França passa a ter um regime político muito instável, devido a fragilidade de suas instituições.¹³²

De qualquer forma, para que a representação atinja sua finalidade deverá ser exercitada através dos partidos políticos, os quais, segundo Kelsen¹³³, são os formadores da vontade do Estado, estabelecendo uma via de acesso aos cidadãos de ingressarem no aparato estatal a fim de implementar os objetivos partidários. Ressalte-se que contemporaneamente os partidos políticos são praticamente os únicos responsáveis pela representação dos anseios populares, com possibilidade real de efetivação desses interesses.

1.2.2 Os partidos políticos e sua importância no sistema representativo.

Para Kelsen a democracia representativa é impensável sem partidos políticos. Segundo ele, o indivíduo isolado não possui existência política, não lhe sendo possível influenciar de forma real e concreta a vontade do Estado. Faz-se necessário, portanto, que os

¹³² MEZZARROBA, op. cit., p. 43.

¹³³ KELSEN, op. cit., p. 39.

indivíduos se unam conforme suas afinidades políticas, “com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos.”¹³⁴

Utilizando-se dos ensinamentos weberianos, Donatella Della Porta entende por partidos políticos as “associações orientadas para influenciar o poder.”¹³⁵ Associações porque são grupos organizados e fundamentados em participações voluntárias, sendo o poder sua área de atuação. “Em particular nas democracias ocidentais, o termo ‘partidos’ está reservado, mesmo na linguagem corrente, às associações que pretendem influenciar as decisões públicas através, principalmente (se não exclusivamente) da participação nas eleições.”¹³⁶

A função dos partidos, para Donatella, seria a de desempenhar um papel de mediador entre a sociedade civil e as instituições públicas, organizando politicamente as divisões existentes na sociedade e aglutinando os interesses defendidos pelos grupos de pressão. Estruturam o voto, uma vez que “são motores de um plebiscito contínuo”¹³⁷ e socializam a política, pois promovem o debate de questões relevantes para o desenvolvimento da comunidade. Por fim é função dos partidos políticos o controle dos representantes pelos representados, estabelecendo uma ligação entre o governo e a opinião pública.¹³⁸

Outra posição relevante para o cenário político é a expressa por Pietro Verga, segundo o qual os partidos políticos “são associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante uma organização estável, miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país.”

¹³⁴ KELSEN, op. cit., p. 40.

¹³⁵ PORTA, Donatella Della. **Introdução à Ciência Política**. Tradução Eduardo Saló. Lisboa: Editorial Estampa, 2003, p. 150.

¹³⁶ Idem, ibidem, p. 150.

¹³⁷ Idem, ibidem, p. 151.

¹³⁸ Idem, ibidem, p. 151-152.

Faz-se necessário, dessa maneira, para que um partido político exista a representação de um determinado grupo social, com princípio de organização próprio e com idéias e princípios inspiradores da ação do partido. Além disso, o partido político deverá possuir como escopo a tomada pelo poder e a busca da manutenção desse poder.¹³⁹

A existência de partidos políticos em uma sociedade reflete uma cisão com o passado, segundo Mezzaroba, uma vez que constituem os instrumentos mais adequados para intermediar a reforma do Estado, pois são criados a partir da vontade social para alterar a ordem vigente, ou seja, a busca pelo poder político.¹⁴⁰

De acordo com a análise realizada por Bonavides, os partidos políticos acompanham o crescimento da democracia, mas no tocante à doutrina e à institucionalização, enfrentam uma dupla resistência: “a do liberalismo, em mais larga escala, embora dissimulada, e a de certa forma de democracia, a saber, a democracia individualista de Rousseau.”¹⁴¹

Ainda na primeira metade do século XX, os partidos políticos não passavam de uma realidade sociológica, sem encontrar abrigo nas legislações. Conforme Bonavides, os partidos políticos faziam parte apenas das “Constituições vivas”, mas sem lugar nas “Constituições escritas”, uma vez que a positivação dos partidos políticos não ocorreu de forma ampla nos Estados liberais, mas sim no Estado Social, “na democracia de massas, onde chegam à plenitude de seu poder e reconhecimento jurídico.”¹⁴²

Para Mezzaroba a insuficiência do modelo liberal consolidada pelo papel desempenhado pelos partidos políticos deu origem às Democracias Representativas

¹³⁹ BONAVIDES, **Ciência Política.**, p. 346.

¹⁴⁰ MEZZAROBA, op. cit., p. 90.

¹⁴¹ Idem, ibidem, p. 347.

¹⁴² Idem, ibidem, p. 354.

Partidárias. É nesse momento que “surgem os Partidos Políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais.”¹⁴³

Nesse caso os representados passariam a se identificar com os princípios e programas desenvolvidos pelos partidos e não mais com a vontade do representante. “A vontade deixa de ser unitária, de um sujeito não-real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais.”¹⁴⁴

Juan Linz pontua sua análise no futuro dos partidos políticos, afirmando que a estrutura de tais organizações é incapaz de responder às formas democráticas atuais. Na sua concepção, os partidos concentram sua origem ou através das associações dos trabalhadores, isto é, sindicatos que se transformaram com o objetivo de lutar por melhores condições de trabalho, ou para auxiliar os cristãos (democratas-cristãos), ou através de uma postura conservadora dos camponeses para defender seus interesses econômicos e culturais.¹⁴⁵

Tais situações histórico-sociais foram drasticamente alteradas. No final do século XIX, a divisão das classes sociais era rígida, mas os estilos de vida eram extremamente diversificados. Hoje a diferença social, segundo o autor, não importa na escolha partidária e, conseqüentemente, na dos representantes. Os interesses da população tornaram-se cada vez mais complexos, tornando complicada a articulação de um programa de governo partidário, assim como a conquista por filiados. Ademais, alie-se a esses fatores a, praticamente impossível, priorização dos problemas locais.

Com isso os partidos almejam resolver alguns desses entraves, colocando a solução na figura física e pessoal de um futuro representante, dotado de carisma. Conseqüência direta dessa alteração é a escolha de pessoas - presidente, primeiro-ministro, que assumirão a tarefa de governar determinado país, e não a escolha de partidos que propõem programas de governo.

¹⁴³ MEZZARROBA, op. cit., p. 84.

¹⁴⁴ Idem, ibidem, p. 85.

¹⁴⁵ LINZ, op. cit., p. 237.

Diversos problemas são desencadeados a partir das conseqüências geradas por essas transformações nas democracias atuais, pois os partidos políticos não possuem somente a função de angariar votos, mas contribuem de forma direta para a seleção e promoção de novos líderes para os mais diferenciados postos políticos. Por exemplo, quanto menor o número de membros filados aos partidos, menor será a possibilidade de escolha de novos líderes.

Essa crescente diminuição dos filiados é conseqüência do escasso tempo vago de que as pessoas dispõem atualmente. A dedicação concentra-se quase que inteiramente no melhoramento das condições de trabalho, as quais podem contribuir para uma ascensão econômica e, conseqüentemente, social.

Esse cenário acabará por conduzir à profissionalização da política. Isto é, chegará a um tempo em que se viverá “[...] menos para a política do que da política; as recompensas direta ou indiretamente vinculadas ao cargo se converterão na motivação central para aquele que se dedica à política.”¹⁴⁶

Linz propõe a ampliação da democracia interna dos partidos políticos¹⁴⁷ e a possibilidade de participação, além de encontrar pessoas dispostas a dedicar parcela de seu tempo às questões partidárias. Ademais é preciso dedicar um estudo mais aprofundado acerca das motivações que conduzem uma pessoa a filiar-se em determinado partido e manter-se nele inserido.

Por esses motivos, dentre outros, os partidos políticos foram e continuam sendo alvos de diversas críticas. Carlos E. Vieira de Carvalho afirma que os posicionamentos contrários têm origem na tendência autocrática e oligárquica existente na estrutura interna dos

¹⁴⁶ LINZ, op. cit., p. 240. “La gente posiblemente vivirá menos para la política que de la política; las recompensas directa e indirectamente vinculadas al cargo se convertirán en la motivación central para el que se dedique a la política.”

¹⁴⁷ Sobre a democracia interna nos partidos políticos ver: MARTINS, Carlos Estevam. A democratização da vida partidária. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo: n. 08, p. 7-39, jun/1982. MEZZARROBA, op. cit.. TEIXEIRA, José Elaeres Marques. Democracia nos partidos políticos. **Revista Discente**, ano 02, n. 02, jul/2003.

partidos políticos.¹⁴⁸ Destaca, contudo, que os partidos políticos constituem um instrumento político indispensável nos Estados Contemporâneos, uma vez que possuem o papel de despertar questões políticas para a discussão pela sociedade, formando a opinião pública sobre os mais variados temas. Da mesma forma são responsáveis pela continuidade do sistema representativo, já que submetem à escolha dos eleitores candidatos previamente selecionados e ainda praticam a oposição ao governo, mantendo sempre aberto o diálogo entre representantes e representados.¹⁴⁹

Bobbio afirma que, atualmente, para criticar a sua atividade e o ordenamento de cada uma dessas estruturas políticas, deve-se manter à margem da estrutura partidária. Essas críticas contrapõem, na visão de Bobbio, o caminho percorrido por aqueles que lutam livremente por ideais políticos, uma vez que não se encontram inseridos nos partidos, e a resistência encontrada dentro de cada estrutura político-partidária às novas idéias.¹⁵⁰

Afirma ainda que para realizar política, no sentido de assumir responsabilidades públicas, não é preciso estar filiado a nenhum partido político. Dessa forma, confundir política com “adesão a um partido [...] e, assim, o ‘apartidarismo’ com ‘apoliticidade’ talvez seja exatamente o amargo fruto [...] da monopolização política dos partidos.”¹⁵¹

Contudo, o mencionado autor, demonstra uma grande preocupação em relação aos críticos dos partidos políticos em relação ao ambiente político italiano, sofredor com as práticas fascistas. Essa análise pode ser transplantada como parâmetro também para os países latino-americanos, os quais vivenciaram fortes ditaduras. Nesse sentido, é possível afirmar-se

¹⁴⁸ CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. Os partidos políticos e a democracia. **Revista de Ciência Política**, n. 02, Rio de Janeiro, fev/abr 1990, p. 14.

¹⁴⁹ Idem, ibidem, p. 17-19.

¹⁵⁰ BOBBIO, Norberto. **Entre duas Repúblicas**: às origens da democracia italiana. Tradução Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB, 2001, p. 51.

¹⁵¹ Idem, ibidem, p. 51.

que [...] quem faz revisões e críticas deve se preocupar com todas as repercussões que o seu trabalho pode ter em um ambiente abalado, e sensível aos mínimos abalos [...].”¹⁵²

Bobbio afirma, a respeito das críticas lançadas aos partidos, que não devem ser ignoradas as “ciladas que se escondem em uma oposição que desvia de toda a participação na atividade pública aqueles que são tendencialmente apolíticos, fazendo-os acreditar que são homens livres só porque não estão dispostos a tolerar nenhuma disciplina de partido.”¹⁵³

Arremata seu pensamento concluindo que o verdadeiro homem de partido recebe as críticas referentes à ordem e ao funcionamento desses de forma saudável buscando não se desligar do dever partidário que é o “de formar consciências, não de violá-las, de suscitar convicções, não de impô-las já prontas, de educar livres cidadãos, não de fabricar eleitores, de dissipar as convicções efêmeras, não de provocar outras mais duradouras.”¹⁵⁴

A representação, como bem colocou Kelsen, depende da existência de partidos políticos. São esses que estabelecem a comunicação entre a sociedade civil e o Estado. Ressalte-se ainda que os partidos políticos são quase que exclusivamente os únicos meios para a transformação de um anseio popular em inovação jurídica, pois eles formam o Parlamento e também o Executivo.

O sistema de delegação de poder foi objeto de estudo de muitos teóricos. Defensores do Estado Liberal e de seus princípios reguladores, John Locke, Edmund Burke, Benjamin Constant e John Stuart Mill acreditavam e propagavam a representação como o melhor e o único possível sistema a ser adotado pelo Estado Moderno, que conta com vastos territórios e uma sociedade mais complexa em relação à sociedade antiga grega.

¹⁵² BOBBIO, Norberto. **Entre duas Repúblicas.**, p. 54.

¹⁵³ Idem, *ibidem*, p. 54.

¹⁵⁴ Idem, *ibidem*, p. 54.

1.3 Os teóricos da representação

Os autores defensores do Estado Liberal acreditam que a representação é a única forma possível de efetivação da democracia nos Estados atuais. Baseada nos ideais de liberdade, igualdade e delegação de poder, ela seria capaz de responder aos anseios e às demandas sociais e, ainda, proporcionar uma gama de possibilidades de escolha para seus membros seja na esfera política atuando ativamente como representante do povo, seja atuando de forma passiva como representado. Nesse caso, a preferência ocorreria em relação à vida privada e à satisfação de interesses pessoais.

Autores clássicos como John Stuart Mill entendem que a função de representante caberia a pessoas especializadas, ou seja, aos técnicos, que reuniriam as condições mais favoráveis para o desempenho dessa tarefa. Stuart Mill também entende que o povo deveria participar mais ativamente do poder político, mas essa participação seria restrita aos detentores de conhecimento sobre o assunto a ser deliberado.

Para Locke e Burke somente os proprietários reuniriam condições favoráveis para participarem do poder político, seja de forma ativa como membro do Parlamento, seja de forma passiva fiscalizando e controlando o poder delegado aos parlamentares.¹⁵⁵

Conforme ressalta Mezzaroba a concepção atual de representação política teve origem a partir do século XIX a partir de diversos fatores, entre eles, o surgimento e ampliação das instituições políticas em um número significativo de países, o sufrágio

¹⁵⁵ Na democracia representativa brasileira vigente não há exclusão dos não proprietários. A única ressalva existente ocorre em relação à cidadania ativa, ou seja, ao direito de se candidatar a algum cargo eletivo. Estão proibidos de concorrer os analfabetos conforme dispõe o art. 14 da CF/88. Contudo, como a maioria da população de baixa renda, ou seja, os não proprietários não possuem acesso à educação, a exclusão dos não proprietários acaba sendo realizada de forma indireta.

universal, a adoção da responsabilidade dos representantes por seus atos e a supremacia das assembleias eleitas em relação às hereditárias.¹⁵⁶

Os teóricos da representação buscaram sua legitimação a partir da construção de uma teoria sólida e eficaz, alguns operacionalizando essa nova forma de governo com uma participação maior dos cidadãos e outros preconizando por uma carga acentuada de representatividade.

1.3.1 John Locke

Embora exista uma teoria outorgando a Hobbes o título de primeiro defensor dos pressupostos básicos do Estado Liberal¹⁵⁷ e de sua aplicação pelo monarca ao seu povo, sua maior preocupação estava voltada ao Estado Absoluto. Tal afirmação pode ser demonstrada através da marginalização, adotada por sua teoria, de um dos grandes princípios liberais: a limitação do controle do poder estatal.¹⁵⁸

Isso já não ocorre em Locke, para o qual o poder político¹⁵⁹ deve ser controlado pelo povo, uma vez que é esse quem escolhe seus representantes, membros do Poder Legislativo. De acordo com Gutián:

¹⁵⁶ MEZZAROBA, op. cit., p. 19.

¹⁵⁷ Compreendem os referidos pressupostos: o individualismo, a concepção de política como atividade instrumental e a legitimação do poder baseado no consentimento.

¹⁵⁸ GARCÍA GUTIÁN, Elena. El discurso liberal: democracia y representación. In: Rafael del Águila et al. **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza, 1998, p. 117.

¹⁵⁹ “Entendo, pois, por poder político o direito de elaborar as leis, incluindo a pena de morte e portanto as demais penalidades menores, no intuito de regular e conservar a propriedade, e de utilizar a força da comunidade para garantir a execução das leis e para protegê-las de ofensas externas. E tudo isso só visando o bem da comunidade.” In: LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 22.

Destaca-se em sua teoria a afirmação de que toda autoridade legítima surge do consentimento do povo, que o poder supremo é o legislativo e que existem limites ao seu exercício: os estabelecidos por uma lei natural e a exigência de que se governe conforme a lei, tendo sempre em conta o bem comum.¹⁶⁰

(tradução nossa)

Para Locke todo o governo legítimo deriva do consentimento do povo e deve ser exercido por meio da delegação de poder, ou seja, através de representantes. Para legitimar esse poder, afirma o referido autor, que ele se encontra submetido a algumas restrições, como: o respeito pelos direitos naturais, o governo de leis dirigido ao bem comum e à proteção da propriedade.¹⁶¹ Ressalta-se que para Locke os homens são, de acordo com sua natureza, iguais, livres e dotados de independência, sendo que ninguém pode ser destituído de sua propriedade sem o seu consentimento.¹⁶²

A lei natural, para Locke, constitui uma expressão da razão, constituindo um preceito universal e obrigatório. “Todos os homens têm por natureza razão e liberdade suficientes para conhecer a lei natural.”¹⁶³ “Assim sua liberdade se manifesta nessa liberdade de juízo e sua igualdade se constata em que cada homem pode realizar o processo dedutivo para decifrá-la.”¹⁶⁴

A propriedade seria um direito fundamental e para defendê-la os homens acordaram em renunciar a autotutela de seus interesses e, conseqüentemente, ao direito de castigar os delitos existentes em relação à lei natural para conviver em sociedade que se encarregou de

¹⁶⁰ GARCÍA GUTIÁN, op. cit., p. 117. “Lo que hay que destacar de su teoría es la afirmación de que toda autoridad legítima surge del consentimiento del pueblo, que el poder supremo es el legislativo y que existen límites a su ejercicio: los establecidos por ley natural y la exigencia de que se gobierne conforme a la ley, teniendo siempre en cuenta el bien común.”

¹⁶¹ Idem, ibidem, p. 118.

¹⁶² LOCKE, op. cit., p. 34.

¹⁶³ “Todos los hombres tienen por naturaleza razón y libertad suficientes para conocer esa ley natural.” In: BOTELLA, Juan; CAÑEQUE, Carlos; GONZALO, Eduardo. **El pensamiento político en sus textos: de Platón a Marx**. Madrid: Tecnos, 1998, p. 196.

¹⁶⁴ “Así, su libertad se manifiesta en esa libertad de juicio, y su igualdad se constata en que cada hombre puede realizar el proceso dedutivo para decifrarla.” In: idem, ibidem, p. 196.

proteger os interesses individuais e castigar os infratores. A sociedade resultaria, dessa forma, da união dos interesses individuais.¹⁶⁵

Cabe ressaltar que a propriedade em Locke adquire um conceito mais amplo, referindo-se tanto a bens materiais quanto a vida e a liberdade, aparecendo ligada ao conceito de cidadania: quem não é proprietário está excluído do corpo político.¹⁶⁶ Note-se que o Estado não cria a propriedade, já existente no estado de natureza, apenas a reconhece e protege.

O pilar político de sustentação da sociedade, para Locke, é o Poder Legislativo que tem por objetivo a positivação e garantia da lei natural. Já o Poder Executivo deve aplicar as leis enquanto vigentes. Junto a esse se encontra o Poder federativo, em âmbito internacional, tendo a competência de declarar a paz e a guerra. São exercidos pela mesma pessoa.¹⁶⁷

O Poder Legislativo, portanto, seria supremo em relação aos demais. E acima desse se encontraria a sociedade, com atribuição para afastar seus integrantes caso não cumprissem com o “encargo que lhes foi confiado.”¹⁶⁸ Decorreria o afastamento da quebra de confiança depositada pelo povo no Parlamento. Nesse sentido, para Locke, uma vez que há “delegação de poderes de alguém para outra pessoa ou grupo de pessoas, cabendo ao depositário da confiança agir conforme o esperado sob pena de revogação do mandato.”¹⁶⁹

Essa perda de confiança e, conseqüente, revogação do mandato, poderá ocorrer quando o Legislativo não governar com respeito à separação de poderes, praticando atos privativos do Executivo e vice-versa. Também na existência de atos contrários ao próprio mandato. É possível nesses enquadrar, o exercício do poder além do direito, isto é, o abuso de poder praticado pelos membros do legislativo e também do executivo.

¹⁶⁵ BOTELLA, op. cit., p. 196-197.

¹⁶⁶ LAVAREDA, Antonio. **Representação, legitimidade e crise política**. Recife: Editora Universitária/UFPE, 1985, p. 112.

¹⁶⁷ BOTELLA, op. cit., p. 199.

¹⁶⁸ LOCKE, op. cit., p. 94.

¹⁶⁹ MEZZARROBA, op. cit., p. 51.

Participariam passiva e ativamente da democracia representativa para Locke somente os proprietários, os quais reuniam as “condições favoráveis” para escolher ou serem escolhidos. A delegação de poderes, dessa forma, ocorreria não de forma universal, mas tão somente em uma classe social a dos proprietários.

Os proprietários escolheriam outros para representá-los no Parlamento, fundamentando o mandato em uma relação de confiança e, conforme já anotado, caso fosse quebrada essa ligação, à sociedade caberia a destituição do poder do parlamentar.

Baseada na exclusão dos não-proprietários caberia, em última instância, o controle e fiscalização do poder político a somente uma parte da sociedade e não a todos os possíveis cidadãos.

1.3.2 Edmund Burke

Embora, atualmente, Burke seja considerado um conservador, suas idéias inspiraram tanto a corrente liberal do século XIX, com a adoção dos ideais pregados por Locke, quanto aos contra-revolucionários.¹⁷⁰ Acreditava que a Inglaterra era uma sociedade constituída por proprietários e por isso, deveria concentrar sua preocupação na preservação desses proprietários.¹⁷¹

Dessa forma, sua teoria política baseava-se no direito de propriedade, dividindo o povo em detentores de direitos políticos (proprietários) e a massa do povo, não proprietários, os quais deveriam respeitar e obedecer aos ditames realizados pela primeira classe.

¹⁷⁰ BOTELLA, op. cit., p. 297-298.

¹⁷¹ LAVAREDA, op. cit., p. 121.

A igualdade substancial era impossível para Burke e nem ao menos deveria ser almejada, pois levaria ao despotismo e à tirania. Pondera acerca da divisão de terras que a repartição em frações iguais causaria demasiada instabilidade social, pois quem recebe uma fração passa a almejar cada vez mais, ocasionando uma revolução.

A estabilidade social é de grande relevância para o autor, pois identifica a expressão revolução com destruição. A tradição deveria ser mantida e o progresso deveria surgir sem destruí-las. Para isso, as discussões políticas deveriam se concentrar em uma arena própria e realizada por indivíduos que detivessem condições para essa tarefa, que seriam os proprietários que tendem em maior medida a perpetuar as instituições existentes na sociedade.

Ao analisar as causas da Revolução Francesa, ele o faz também em relação ao sistema representativo imposto pelo Terceiro Estado, através da defesa do sistema de “voto por cabeça” elaborado pelo Abade Sieyès¹⁷². Segundo o autor, a revolução só ocorreu porque o Terceiro Estado detinha mais de cinquenta por cento do total de cadeiras da assembléia, gerando uma diferença quantitativa¹⁷³ enorme em relação ao Clero e à Nobreza. Por outro lado, havia também uma diferença qualitativa refletora da extração social¹⁷⁴ dos membros desse Estado, os quais não estavam preparados para assumir tamanha responsabilidade na condução da coisa pública.

¹⁷² SIEYÈS, Emmanuel. **A Constituinte Burguesa**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

¹⁷³ “Na convocação dos Estados Gerais, a primeira coisa que me chocou foi o abandono dos antigos hábitos. Constatei que a representação do Terceiro Estado compreendia seiscentos membros, igualando-se, assim, em número a representação das duas outras Ordens reunidas. Se as ordens fossem agir separadamente, o número de representantes que elas tinham respectivamente delegado, teria sido, além do problema dos gastos, de pouca importância. Mas quando se tornou claro que as três Ordens se fundiriam em uma única, a finalidade política e o efeito necessário desta numerosa representação do Terceiro Estado apareceram imediatamente.[...]” In : BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução em França**. Tradução Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lídia Richter Ribeiro Moura. Brasília: UNB, 1982, p. 76.

¹⁷⁴ “Julgue, senhor, minha surpresa quando me dei conta de que uma grande parte da Assembléia – a maioria creio, dos membros que efetivamente ocupavam suas cadeiras - era composta de homens de lei. Não de magistrados notáveis, que tivessem dado a seu país os frutos de sua ciência, prudência e integridade; também não eram brilhantes advogados, glória de tribunais, nem professores de renome em universidades; - não, eram em sua maioria, como é aliás fatal em tais reuniões de homens, os profissionais inferiores, ignorantes, mecânicos, meros membros instrumentais da profissão. [...] Assim que vi a lista, vi distintamente, e quase como se passou, tudo aquilo que se seguiria.” In: Idem, ibidem, p. 76.

Segundo o autor, os proprietários eram mais espertos e sábios que a “multidão bestial”, portanto, aqueles deveriam governar até mesmo para proteger os mais fracos e com menor provisão de bens.

A representação deveria ocorrer no âmbito dos interesses gerais e não de interesses particulares, embora a desigualdade fundada na propriedade deva ser considerada, porém até mesmo os excluídos da participação da vida política, isto é, os não proprietários estariam representados no parlamento, uma vez que o governo era das elites em benefício dos mais pobres e fracos. “Com efeito, para Burke, o Parlamento deveria permanecer sob o controle da minoria possuidora, pois somente ela poderia manter o sistema de governo existente e a ordem social e econômica em que se sustentava.”¹⁷⁵ E ainda: “Desta forma, ele se opunha à ampliação do sufrágio e do direito à representação de estratos sociais considerados inferiores.”¹⁷⁶

Nesse sentido ao analisar as condições necessárias para o exercício dos direitos políticos, afirma que os membros da assembleia deveriam respeitar e até mesmo temer os indivíduos a serem conduzidos, a fim de garantir uma maior eficácia nas medidas propostas.

De outro lado, os seguidores não deveriam obedecer indistintamente aos seus representantes, para evitar possíveis abusos. Dessa forma deveriam os representados ser “homens que, mesmo que não pudessem ter qualquer influência pessoal, pudessem julgar com peso e autoridade reais a influência que se pretende exercer sobre eles.”¹⁷⁷

Afirmava ainda que: “A única maneira de garantir a estas assembleias uma conduta sábia e moderada é que elas sejam compostas por homens respeitáveis pela sua posição, propriedade, educação, e todos os hábitos de vida que possibilitam uma visão mais ampla e liberal.”¹⁷⁸

¹⁷⁵ MEZZARROBA, op. cit., p. 63.

¹⁷⁶ Idem, ibidem, p. 63.

¹⁷⁷ BURKE, op. cit., p. 75.

¹⁷⁸ Idem, ibidem, p. 75.

Esses homens deveriam possuir tais requisitos antes de assumirem suas posições na Assembléia, pois o povo não possui condições para atribuir a estes homens capacidades diversas daquelas que eles possuem.¹⁷⁹

Ao tratar sobre a tomada de poder durante a Revolução Francesa pelo Terceiro Estado, Burke concluiu que todas as atitudes irresponsáveis e violentas tiveram como causa a posição que o indivíduo possuía na sociedade.¹⁸⁰ Porque tais profissões que o compõem são indignas e não trazem nenhum benefício para a Nação. Embora necessárias não são adequadas para o desenvolvimento de legisladores.¹⁸¹

A propriedade, fator distintivo entre os indivíduos para cuidar das coisas do Estado, é formada por dois princípios, segundo Burke: a aquisição e a conservação, tendo como característica principal a desigualdade.

Esse governo deveria ser representativo e baseado na confiança, cabendo somente ao representante que, uma vez eleito, deveria verificar se os interesses dos representados estariam sendo cumpridos e decidir quais as decisões políticas a serem tomadas. “Assim, inexistente obrigatoriedade de consulta sobre a vontade dos eleitores pelos representantes.”¹⁸²

¹⁷⁹ BURKE, op. cit., p. 75.

¹⁸⁰ “Quando a autoridade suprema é colocada em um corpo composto desta forma, não é de se estranhar as conseqüências advindas da colocação de tal autoridade na mão de homens que o respeito público não habituou a respeitar a si mesmos, que não correm o risco de perder nenhuma reputação e, dos quais, não se pode, por conseguinte, esperar nem moderação, nem discrição no exercício de um poder que eles, mais que ninguém, devem se surpreender de achar em suas mãos. Quem poderia se iludir que tais homens, arrancados como por encanto das mais humildes posições da hierarquia, não seriam inebriados por uma grandeza à qual não estavam preparados?” In: Idem, ibidem, p. 76

¹⁸¹ Ao se manifestar acerca da medicina afirmou que “[...] a cabeceira de doentes não são academias próprias a formar homens de estado ou legisladores[...]” e ainda “[...] a ocupação de cabeleireiro ou de um operário fabricante de velas – para não falar de muitas outras ocupações mais servis – não pode ser motivo de honra para pessoa alguma.” In: Idem, ibidem, p. 77 e 81.

¹⁸² MEZZAROBBA, op. cit., p. 62.

1.3.3 Benjamin Constant

A posição de Benjamin Constant no cenário da representação é de extrema valia. Para ele, essa forma democrática não existia na Antigüidade, embora até existisse um controle ou uma delegação de poderes, não se igualava à faceta utilizada pelos modernos.

Para Constant a impossibilidade de desenvolvimento do sistema representativo na Antigüidade reside na diferença existente entre a concepção de liberdade adotada por aqueles e a utilizada pelos modernos, que conseguiram identificar os benefícios desse “novo” sistema e, por isso, passaram a utilizá-lo.

A idéia de liberdade para os modernos era identificada com a submissão às leis e não à vontade arbitrária dos governantes, seja ela refletida na esfera privada. Como exemplo, tem-se a liberdade de expressão, de associação, de não ser detido, de trabalhar e assim por diante; seja na seara pública, refletindo “o direito de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração.”¹⁸³ Ou seja, a liberdade se identificava com as garantias institucionais e suas fruições.¹⁸⁴

Já para os antigos a liberdade era simplesmente pública, ocorrendo através da tomada de decisões políticas diretamente pelos cidadãos. O controle na vida particular era extremamente severo, tanto que o cidadão não possuía nem ao menos o direito à escolha de culto.¹⁸⁵ Seu objetivo, portanto, era a “partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria”¹⁸⁶. Na vida privada, porém, a liberdade era quase que inexistente.

¹⁸³ CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: José Arthur Gianotti et al. **Filosofia Política 2**. Porto Alegre: L&PM, 1985, p. 10.

¹⁸⁴ CHÂTELET, op. cit., p. 106.

¹⁸⁵ “La libertad ‘de los antiguos’ (entendiendo por tal mito de los gregos), que consistia en el derecho de todo ciudadano a la participación en toda decisión política, y la libertad ‘de los modernos’. Pa los modernos (es decir, para el propio Constant), la libertad ya no significa participación, sino representación em las tareas de

Constant descreve como seria a liberdade dos antigos nessa passagem:

Assim, entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados. Como cidadão, ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, permanece limitado, observado, reprimido em todos os seus movimentos; como porção do corpo coletivo, ele interroga, destitui, condena, despoja, exila, atinge moralmente seus magistrados ou superiores; como sujeito ao corpo coletivo, ele pode, por sua vez, ser privado de sua posição, despojado de suas honrarias, banido, condenado, pela vontade arbitrária do todo ao qual pertence.

Dentre as causas determinantes dessa concepção de liberdade, destaca-se a limitada extensão territorial dos antigos buscando sempre alargar suas fronteiras desenvolvendo assim um espírito belicoso. Viviam, portanto, em um iminente estado de guerra. O Estado moderno, por sua vez, possui uma extensão territorial maior e uma organização social mais homogênea, facilitando a paz. Para Constant, a guerra dos antigos foi substituída pelo comércio dos modernos, através do qual o indivíduo passa a conseguir aquilo que almeja de forma pacífica.¹⁸⁷

O aumento da extensão territorial contribuiu inversamente à importância atribuída ao indivíduo, assim como a abolição da escravidão retirou dos indivíduos livres os períodos de lazer e de dedicação às coisas públicas. E ainda, a adoção do comércio criou no indivíduo uma necessidade de manutenção da sua liberdade privada, a fim de atingir os seus objetivos através da negociação. A vida privada passa a ocupar quase que inteiramente o indivíduo.

A compensação e o sentimento de satisfação que o antigo possuía no tocante ao exercício político e à sua participação na administração das coisas públicas foram substituídas

gobierno y garantías de no interevención de los poderes públicos em los asuntos privados de los ciudadanos. La libertad de los modernos es 'el goce pacífico de la independencia privada', definición que cobra su pleno sentido si se la compara con la definición virtualmente idéntica que el Código civil napoleónico daba de la posesión," In: BOTELLA, op. cit., p. 357.

¹⁸⁶ CHATELET, op. cit., p. 106.

¹⁸⁷ CONSTANT, op. cit., p. 12.

pela liberdade privada. “O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma pátria. Era isso que eles denominavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam de liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios.”¹⁸⁸

No entender de Luis de Gusmão, “a liberdade entre os modernos pode ser percebida como a reivindicação de um direito à privacidade, ao recolhimento pessoal, à indiferença, sobretudo, ante aquilo que se passa no âmbito da vida social e pacífica.”¹⁸⁹

Constant afirma que não pretende minimizar ou retirar a liberdade política dos cidadãos. Para ele, essa é garantia daquela. E afastar a liberdade individual para aumentar a política, para o autor, poderia ser um atentado às duas, pois qualquer forma de intervenção na liberdade individual que não se refira a salvaguardar “as condições de liberdade de outros indivíduos”¹⁹⁰, constituirá despotismo e opressão.

Com esse acúmulo de trabalho e com o direito de liberdade individual privado exercido ao extremo, o cidadão moderno não dispunha de tempo para cuidar das coisas do Estado, começando assim, a delegar essa função a determinadas pessoas, seus representantes.

Tem-se que o “sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho.”¹⁹¹

Esse sistema deve possuir um forte controle por parte dos representados em relação aos seus representantes, pois somente dessa forma, a liberdade continuará assegurada. O afastamento de representantes corruptos e não cumpridores de suas promessas deve ser possível aos cidadãos periodicamente.

¹⁸⁸ CONSTANT, op. cit., p. 16.

¹⁸⁹ GUSMÃO, Luis Augusto Sarmiento Cavalcanti de. Constant e Berlin: a liberdade negativa como a liberdade dos modernos. In: SOUZA, Jessé (Org). **Democracia hoje: os desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001, p. 44.

¹⁹⁰ Idem, ibidem, p. 40.

¹⁹¹ CONSTANT, op. cit., p. 23.

Para Constant, esse seria o sistema ideal, pois a liberdade individual estaria garantida fornecendo ao indivíduo o tempo necessário para cuidar de seus negócios, enquanto que representantes escolhidos por esses indivíduos seriam competentes para cuidar das coisas públicas. O controle por parte dos representados seria, contudo, fundamental.

É do conceito de liberdade individual que deriva a necessidade de controle do poder político, uma vez que o direito individual deve ser resguardado de qualquer abuso, mantendo-o dentro de certos limites, “preservando uma área inviolável de atuação do indivíduo, uma área na qual este não possa ser legitimamente impedido de fazer o que deseja, nem forçado a realizar o que não quer.”¹⁹²

Esse modelo de representação necessita, portanto, de uma divisão de poderes e de um mecanismo de controle que, segundo, Elena García Guitián seria a opinião pública. Esta se desenvolveu a partir da organização da sociedade civil e com a invenção da imprensa, permitindo o debate político na classe intelectual e a educação das classes menos favorecidas.¹⁹³

O voto censitário ganhou relevo com a teoria de Constant, pois quem não detém o título de proprietário deve investir seu tempo na aquisição de meios para sua sobrevivência, não possuindo a educação necessária para ação política e nem condições de buscá-la.¹⁹⁴ Portanto, para Constant, segundo Châtelet, “a condição necessária para o exercício político é o lazer” sendo este assegurado pela propriedade.¹⁹⁵

Constant, todavia, acredita que essa liberdade e suas conseqüências padecem de um perigo iminente: a desvinculação e despreocupação do indivíduo em relação ao direito de exercitar e participar do poder político.¹⁹⁶

¹⁹² GUSMÃO, op. cit., p. 40.

¹⁹³ GUITIÁN, op. cit., p. 123.

¹⁹⁴ BOTELLA, op. cit., p. 358.

¹⁹⁵ CHÂTELET, op. cit., p. 108.

¹⁹⁶ CONSTANT, op. cit., p. 23.

A preocupação individual estaria concentrada apenas no acúmulo de riquezas, uma vez que a liberdade política e o seu exercício não trariam nenhum benefício pecuniário direto para o cidadão. Ao longo do tempo, esse cenário conduziria a uma sensação de desprezo pela política ou ainda, acabaria por desvincular totalmente a vida privada da política, gerando uma apatia pelas coisas públicas.

Atualmente, não é rara tal situação. A existência e divulgação de grandes escândalos de corrupção e o afloramento do sentimento de impotência frente aos desmandos dos representantes atingem a sociedade de forma geral. O momento de maior liberdade do cidadão que é o momento de escolha de representantes somente é exercido, por muitos, por causa da obrigatoriedade, sem nenhuma responsabilidade e comprometimento. O relevante é acumular bens, pois a vida privada gira em torno do consumo.

Não se deseja com isso negar a relevância do sistema representativo na sociedade contemporânea, mas demonstrar que as formas de controle e de participação popular devem ser aprimoradas, para que o indivíduo não exerça apenas sua liberdade individual com responsabilidade, mas também sua liberdade política. Segundo Constant: não se deve “renunciar a alguma das duas espécies de liberdade de que vos falei, é preciso aprender a combiná-las.”¹⁹⁷

Dessa forma, ele demonstra por que o sistema representativo encontrou abrigo na sociedade moderna. A divisão da liberdade em política e privada, tendo essa maior relevância, obrigou a população a procurar mecanismos úteis para o exercício regular da esfera política. Ressalta-se ainda o caráter excludente da posição de Constant em relação aos indivíduos não proprietários, os quais, assim como para Locke e Burke, não possuíam condições para exercitar de forma ativa de sua liberdade política, pois essa era dependente do exercício de outros direitos como o lazer.

¹⁹⁷ CONSTANT, op.cit., p. 25.

1.3.4 John Stuart Mill

John Stuart Mill foi um dos teóricos defensores do sistema representativo proporcional. Para ele, a representação seria a melhor forma de governo através de uma “disseminação das instâncias de governo que seja compatível com a eficiência do poder”¹⁹⁸ e também através da distinção estabelecida entre o controle das decisões que seria de responsabilidade do Parlamento, órgão representativo da sociedade, e a função legislativa que, para ele, estaria a cargo de uma instância especializada.¹⁹⁹

A crítica aos governos absolutos e a defesa de um sistema representativo proporcional surge de sua preocupação com a participação popular no poder político. O povo, para ele, não deveria ser uma massa passiva e comandada por um único governante, mas a forma ideal de governo seria aquela na qual a soberania seria exercida pela comunidade, “aquela em que todo o cidadão não tem apenas uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral.”²⁰⁰

Mill entendia que o melhor governo seria aquele em que todos participassem pessoalmente nos negócios públicos, pois dessa forma a comunidade se desenvolveria a partir do desenvolvimento de seus próprios integrantes.

A partir disso, afirma que o caráter dos cidadãos interfere diretamente na forma que esse governo adotará. Caso os membros dessa comunidade assumam uma postura passiva diante do governo, será privilegiado um governo corrupto e irresponsável, pois esses precisam

¹⁹⁸ CHÂTELET, op. cit., p. 118.

¹⁹⁹ Idem, ibidem, p. 118-119.

²⁰⁰ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Manoel Innocência de Lacerda Santos Junior. Brasília: UNB, 1981, p. 31.

da submissão dos súditos para se manter no poder. Geralmente, esses governos identificam-se com os despóticos.

Já quando os membros da comunidade assumem um caráter ativo, preferirão o governo da maioria. Porque quem está sempre participando e medindo forças constata suas limitações e tenta superá-las, auxiliando no desenvolvimento da sociedade.

Dessa forma, de acordo com Mill, para a existência de um bom governo, ou seja, que consiga atingir o bem-estar dos governados, faz-se necessária a participação do “povo inteiro” e que essa participação seja útil e permita o desenvolvimento da comunidade.²⁰¹

A partir dessa concepção poderia ser compreendido, em um primeiro momento, que o autor liberal pugna pela democracia direta, na qual todos participariam pessoal e diretamente dos negócios políticos. Essa forma conduziria a sociedade a um alto grau de desenvolvimento, pois todos estariam enquadrados nesse processo de reconhecimento e superação dos limites, a partir de sua participação.

Todavia, essa não é a idéia defendida por Mill. Para ele esse sistema, por melhor que seja, é de impossível adoção pelo Estado Moderno. Isso porque “nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação de todos, a não ser em uma porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo.”²⁰²

Já o governo representativo, para o autor, “significa que o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exercite por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder de controle supremo, que deve existir em algum lugar em todas as constituições.”²⁰³

Para que essa forma de governo seja realmente ideal, o povo deve aceitá-la e praticar todos os atos necessários a sua preservação. Ademais deve o povo cumprir com as obrigações impostas e exercer as funções derivadas dessa forma de governo. Enfim o povo

²⁰¹ MILL, op. cit., p. 38.

²⁰² Idem, ibidem, p. 38.

²⁰³ Idem, ibidem, p. 47.

estar preparado para o governo representativo, deve ser obediente para que não se oponha a autoridade do representante no caso de alguma restrição de direitos praticadas por esse, mas não pode ser passivo ao extremo, pois conduzirá o representante à tirania.

Além disso, deve ser estabelecida a competência de cada órgão que compõe o Estado moderno, ou seja, um governo representativo deverá separar seus poderes de forma bem delimitada. Com isso, caberá ao Parlamento representativo apenas deliberar sobre questões políticas, ordenar que as suas decisões sejam realizadas por indivíduos treinados para isso e controlar se esses agem da melhor forma, já deliberada. Não cabe às assembleias a execução de suas próprias decisões, mas assegurar essa execução por parte de indivíduos escolhidos de forma inteligente e honesta sem interferir em suas condutas, salvo para exercer seu direito de crítica e para a sugestão de idéias.²⁰⁴

Existem basicamente dois perigos em relação a essa forma de governo, quais sejam: a inteligência limitada da assembleia e da opinião pública que exerce o seu controle e a representação de apenas uma classe social pela maioria.

A preocupação do autor reside na possibilidade de intolerância da maioria em relação à minoria, conduzindo esta à insignificância política, dirigindo o curso da legislação e da administração segundo os interesses daquela.²⁰⁵ O problema envolve a busca por instrumentos e meios de impedir que essa possibilidade se torne real.

A idéia de limitação do sufrágio é excluída por Mill, pois significaria a exclusão de grande parte da população de sua representação. Aliás, para esse autor deve ocorrer o oposto: o sufrágio deve ser ampliado, assim como a educação pública que é necessária para a existência de boas escolhas.

Dessa forma, com a ampliação do sufrágio e com o aumento da educação, o sistema representativo se torna proporcional, ou seja, as maiorias são representadas de maneira

²⁰⁴ MILL, op. cit., p. 56.

²⁰⁵ Idem, ibidem, p. 87.

majoritária, enquanto que a minoria estaria, necessariamente, representada, mas de forma minoritária. Com isso não é retirado o direito de representação da minoria e é mantido “um dos principais benefícios do governo livre [que] é justamente a educação da inteligência e dos sentimentos que é levada às mais baixas camadas da população, quando é chamada a tomar parte em atos que afetam diretamente os grandes interesses do país.”²⁰⁶

Esse sistema de representação proporcional, em que todos possuem nem que seja uma mínima representação, é possível através da adoção de um sistema diferenciado de pesos e valores de cada voto, sendo que a “qualificação do voto estaria na capacidade intelectual e na educação, jamais na cor, sexo ou propriedade.”²⁰⁷

O autor acredita que é o grau de civilização de um povo que irá determinar a possibilidade de escolher o governo desejado, a forma ideal, no entanto, somente será atingida quando houver um alto grau de desenvolvimento social e pessoal.²⁰⁸

Note-se que segundo Mill, o direito de sufrágio somente poderá ser retirado do cidadão para “prevenir maiores males” e quando o próprio cidadão der causa a essa exclusão, como por exemplo, o caso dos analfabetos. Para o autor, a retirada do voto do analfabeto é decorrente da preguiça que caracteriza esse iletrado, uma vez que caberia a ele buscar formas de aprimoramento. Para ele “[...] pensar em dar o sufrágio a um analfabeto seria o mesmo que pensar em dá-lo a uma criança que não saiba falar; e tal pessoa não estaria sendo excluída pela sociedade, mas sim por sua própria preguiça.”²⁰⁹

Além dos analfabetos, os indivíduos que não pagam seus impostos também não teriam o direito de escolher uma assembleia que vota os impostos. “Os que não pagam seus

²⁰⁶ MILL, op.cit., p. 87.

²⁰⁷ MEZZAROBBA, op. cit., p. 68.

²⁰⁸ GARCÍA GUTIÁN, op. cit., p. 126.

²⁰⁹ MILL, op. cit., p. 90.

impostos, dispondo através de seus votos do dinheiro de outras pessoas, têm todas as razões imagináveis para serem pródigos, e nenhum para economizar.”²¹⁰

Por fim não integrariam o quadro de eleitores os indivíduos dependentes de auxílio estatal para sobreviver, ou seja, “[...] o recebimento de uma ajuda financeira por parte do governo representam uma exclusão peremptória do direito de votar.”²¹¹

Essas situações, contudo, não são permanentes. Elas serão superadas pelo próprio indivíduo caso assim deseje, tornando o sufrágio acessível a todos “que se encontram nas condições normais de seres humanos”.²¹² Para Mill quando o homem se encontra em uma dessas três situações, o poder político pouco importa para ele, “[...] ao sair desta situação, a exclusão política desaparece juntamente com as outras inferioridades.”²¹³

A partir dessa teoria defendida por Mill, nota-se já uma posição diferenciada em relação aos autores anteriores. A participação surge aqui como forma de controlar e fiscalizar os atos do poder político, o qual não pode ser exercido diretamente, mas deve contar com a intervenção de toda a sociedade.

Para isso, diferencia-se Mill, afirmando que não só os proprietários possuem condições de exercício do poder político, mas todos os cidadãos, desde que paguem seus impostos e sejam alfabetizados, requisitos esses que, segundo o autor, dependem direta e exclusivamente do próprio cidadão.

Nota-se que começa a se delinear o início de críticas ao sistema representativo clássico e excludente, injetando-se uma certa dose necessária de participação até mesmo para a manutenção do sistema representativo.

²¹⁰ MILL, op. cit., p. 90

²¹¹ Idem, ibidem, p. 91.

²¹² Idem, ibidem, p. 91.

²¹³ Idem, ibidem, p. 91.

Muitos avanços já foram conquistados como o direito ao sufrágio universal e sua expansão pelos diversos Estados.²¹⁴ Mas muito ainda se tem que fazer, como a criação e o desenvolvimento de mecanismos próprios e efetivos de participação popular nas decisões políticas.

Essa necessidade de surgimento do novo coexistindo com a luta pela permanência do antigo desencadeou um processo de crise no sistema de representação, a qual, segundo Boaventura Souza Santos, revela a própria crise da concepção de Estado Moderno.²¹⁵

A partir desse fato, examinar-se-á no segundo capítulo a crise desse modelo de delegação de poderes a partir de autores como Jean-Jacques Rousseau e Boaventura de Souza Santos, propondo-se ao final uma forma de reestruturação desse modelo clássico até então vigente.

²¹⁴ “A consagração contemporânea de representação política, vinculada à idéia de representação por meio de um agente e à idéia de agir de outrem, por meio de instituições políticas, ocorre a partir do século XIX, em decorrência dos seguintes fatores: a) o surgimento e a ampliação de organizações políticas em diferentes países; b) a ampliação gradativa do direito ao sufrágio; c) os governantes passam a responder por seus atos diante dos órgãos de representação; d) subordinação das “assembléias hereditárias às eleitas”. In: MEZZARROBA, op. cit., p. 19.

²¹⁵ SOUZA SANTOS, Boaventura. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.

2. MARCOS PARA REESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA

A estrutura democrática de modelo ocidental baseada na representação política “vai se revelando pouco habilitada para o exercício das funções de integração social, de produção de identidades coletivas e de socialização política”.²¹⁶

Com isso surge a necessidade de desenvolvimento de novas teorias reestruturantes da forma hegemônica, instaurando de forma sólida, uma nova democracia que venha a corrigir os defeitos apresentados pela representação.

A democracia representativa, apesar de todas as transformações sofridas desde sua origem com a ascensão do Estado Moderno, continua a fundamentar-se nos princípios da propriedade privada, igualdade e liberdade tendo, as duas últimas, caráter meramente formal e caracterizando-se no aspecto político-eleitoral pelo peso atribuído a cada voto e pela liberdade de escolha²¹⁷ do cidadão frente ao Estado.²¹⁸ Esse modelo de democracia é excludente, pois retira do cidadão o direito de participar diretamente nas decisões políticas e, conseqüentemente, de auxiliar na condução da coisa pública.

É nesse sentido que se pode afirmar que a com a sua expansão pelo mundo ocidental, a representação acabou procurando se ajustar encontrando um ponto de equilíbrio entre o capitalismo e os anseios populares. A principal alteração na estrutura da delegação de poderes foi atribuir a natureza universal ao voto, o qual antes era privilégio de uma minoria, geralmente pertencente à classe dos proprietários, ou seja, dos burgueses.

²¹⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política e ordem jurídica**: os dilemas da democracia liberal. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997, p. 96.

²¹⁷ Na verdade a liberdade de escolha dos representantes acaba por se transformar no mero exercício do direito de opção entre os candidatos apresentados pelos partidos políticos. Não há uma escolha propriamente dita porque a maioria dos cidadãos não participa ativamente da atividade política partidária e não possui mecanismos capazes de influenciar até mesmo na vontade do partido.

²¹⁸ De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil em seu art. 14, “a soberania popular será exercida **sufrágio universal** e pelo voto direto e secreto, **com valor igual para todos**”.

Todavia, essa adaptação não foi suficiente para resgatar nos indivíduos sua preocupação e responsabilidade com os caminhos escolhidos pelo Estado. Ao contrário, acabou por desenvolver uma apatia política na maioria dos cidadãos, fazendo com que esses se sintam imobilizados diante de seus representantes, os quais praticam atos contrários até mesmo ao programa partidário e projetos desenvolvidos durante a campanha eleitoral. Esse cenário instaurou-se porque se de um lado foi ofertado ao cidadão o direito de votar, sua cidadania continua contemporaneamente restrita a esse “depósito” periódico do voto na urna eleitoral. A partir desse ato eleitoral, a princípio, o cidadão nada mais poderá fazer a não ser esperar a próxima eleição.

O comprometimento com o Estado, como existia na concepção de Constant, presente entre os antigos cede lugar ao consumismo, ao individualismo e ao desinteresse pela política. A marginalização da participação gera uma inércia no cidadão, o qual não consegue identificar mecanismos de emancipação através da política.

A latência na cidadania, por sua vez, proporciona um afastamento cada vez maior do cidadão dos centros decisórios, colocando-o como sujeito descomprometido e acaba por remeter a parcela de responsabilidade do cidadão na condução do Estado ao seu representante. Nesse sentido, o representante é responsável, mas o cidadão, por outro lado, é incapaz de fiscalizá-lo e de controlar seus atos.

A dinâmica da democracia ofertada pela participação direta dos cidadãos na tomada de decisões e na expressão de suas posições políticas surge como forma alternativa de superar essa crise promovida pela expansão da delegação de poder de cunho liberal, promovendo uma reestruturação ou adequação do modelo político vigente.

Essa reestruturação democrática é possível e plenamente alcançável no Estado contemporâneo possuidor de instrumentos de comunicação em massa e no qual a sociedade civil começa a se organizar de forma a reivindicar seus direitos pacificamente, através dos

novos movimentos sociais, dos conselhos e até mesmo através das formas postas no ordenamento jurídico.

2.1 Elementos caracterizadores da crise da democracia representativa.

A representação surge no cenário do Estado Moderno como um instrumento revolucionário de alteração da política, até então vigente, tendo por objetivo a luta contra o Antigo Regime através do fortalecimento e da defesa dos interesses individuais da burguesia e das classes menos abastadas.

Todavia, com o decorrer do tempo, a burguesia assume o poder político consolidando também seu controle econômico. Começa, então, a “aplicar na prática, somente os aspectos da teoria liberal que mais lhe interessam, denegando a distribuição social da riqueza e excluindo o povo do acesso ao governo”.²¹⁹

Esse caráter inicialmente revolucionário pode ser encontrado nas teorias propostas pelos autores liberais, conforme pontuado no capítulo anterior. Nesse sentido, Benjamin Constant, possuía a preocupação em conter o avanço do poder tirânico. Outros, como Mill fundamentaram a defesa da representação na qualidade técnica dos representantes os quais, por sua vez, eram superiores aos eleitores. O povo dessa forma não estaria mais sob o jugo de governantes tirânicos e incapazes de decidir corretamente o futuro do Estado.

O cenário político, imposto pela adoção da representação, planejado pela burguesia e implementado com o auxílio das camadas mais baixas deve ser analisado pela teoria política

²¹⁹ WOLKMER, op. cit., p.117.

contemporânea a partir das transformações sofridas nas relações sócio-políticas e econômicas atuais, aliadas ao contexto de globalização.

Segundo Wolkmer:

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca.[...] ²²⁰

Para Campilongo a crise da representação clássica reflete um desequilíbrio entre as formas políticas e econômicas. De um lado estaria a representação política, baseada em critérios formais, e de outro eclodem os movimentos transitórios desafiadores dessa estrutura, trazendo em seu bojo uma participação popular de maior consistência, baseando-a na identificação desses movimentos com a realidade econômica dos seus integrantes e, até mesmo, de toda a sociedade. As demandas sociais que não encontram espaço nos partidos políticos acabam por fundamentar as organizações sociais que se estruturam de forma a defendê-los, pacífica ou violentamente.

A exclusão dessas demandas marginais ocorre porque a representação, na maioria das vezes, analisa-as a partir de critérios meramente políticos, ou seja, anseios que, resolvidos, poderão posteriormente render ascensão política. No entanto, a esfera econômica, mola propulsora da sociedade contemporânea, acaba escamoteada por discursos que pretendem a manutenção desse sistema.

²²⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. In: **Revista Sequência**, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 42, p. 87, jul/2001.

De acordo com Campilongo, existe uma reciprocidade, que não pode ser ignorada pela teoria política, entre a esfera política e a econômica. Para ela a crise da representação ocorre em três dimensões: “a crise dos partidos, a irrupção dos movimentos sociais e o neocorporativismo”.²²¹

Do ponto de vista social, a crise instalada nos partidos políticos refere-se à incapacidade dessas instituições em captar os anseios sociais e transformá-los em decisões políticas. A maior interferência estatal na economia e a sua crescente burocratização, transformaram os partidos em meros selecionadores de governantes, não respondendo satisfatoriamente às demandas sociais, uma vez que têm como obrigação global manter o país ajustado economicamente. Daí a importância equivocada, outorgada pela economia global, em propiciar a eleição de representantes, que contribuirão na manutenção da ordem econômica.

Esse cenário cria nas estruturas partidárias discursos políticos semelhantes, marginalizando a sua função de “portadores de demandas sociais específicas”²²² e de cumprimento dos programas partidários. Nesse sentido, partidos de esquerda e de direita acabam por ter o mesmo programa político partidário, ambos pleiteando meramente a vitória na campanha eleitoral.

Corroborando com esse entendimento, Solange Gonçalves Dias, ao afirmar que a necessidade de disputar a campanha eleitoral com reais condições de êxito desenvolveu nos partidos uma “desradicalização” ideológica de seus programas.²²³ Há uma indeterminação nos programas políticos através da adição de expressões que contêm diversas interpretações como “democracia”, “interesse social” entre outras. Todos os partidos utilizam-nas sem a devida

²²¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política e ordem jurídica...**, p. 96.

²²² Idem, *ibidem*, p. 97.

²²³ DIAS, Solange Gonçalves. **Democracia representativa X Democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático.** Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001, p. 63.

explicação. A consequência é a “indistinção programática dos partidos, impossibilitando a assimilação desses agrupamentos como veículos de exigências populares específicas.”²²⁴

Por outro lado, os partidos não conseguem cumprir os programas de governo propostos, os quais não passam de meras promessas eleitorais. E como não há instrumento jurídico capaz de vincular o candidato eleito aos projetos desenvolvidos pelo seu partido, o povo acaba por desacreditar na política partidária, conduzindo-o a uma apatia política.²²⁵

Campilongo também compreende dessa forma, afirmando que os partidos políticos não são capazes de, atualmente, transformar os anseios populares em demandas políticas. Ou porque eles fracassaram no tocante à produção de identidades coletivas ou ainda, porque os novos protagonistas e as demandas populares não encontram acomodação nas estruturas partidárias tradicionais, originando e desenvolvendo os movimentos sociais e o neocorporativismo.²²⁶

Dessa mesma forma entendem Antonio P. Nadales e Pedro de Vega García: a crise do sistema representativo ocorre em três ambientes diferenciados, sendo que o primeiro compreende a relação desse sistema com a sociedade civil. Nesse sentido o problema se encontra na incapacidade dos partidos políticos para determinar em seus programas partidários “[...] elementos suficientes de diagnóstico, racionalização, processamento e resposta ao conjunto crescente e disperso de demandas emanadas das modernas sociedades complexas.”²²⁷ (tradução livre)

Os movimentos sociais surgem a partir dessas necessidades sociais não acomodadas, ou previstas, mas não concretizadas politicamente, nos programas partidários,

²²⁴ DIAS, op. cit., p. 64.

²²⁵ RESTREPO, Darío I. Eslabones y precipicios entre la participación y la democracia. In: DELFINO, Maria de los Angeles, et al. **Participación ciudadana y democracia**. Venezuela: COPRE, 1998, p. 28.

²²⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política e ordem jurídica...**, p. 97-101.

²²⁷ NADALES, Antonio J. Porras; GARCÍA, Pedro de Veja. Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política. In: NADALES, Antonio J. Porras (Org.). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, 1996, p. 16. “[...] elementos suficientes de diagnóstico, racionalización, procesamiento y respuesta ante al conjunto creciente y disperso de demandas emanadas de las modernas sociedades complejas.”

“construindo identidades políticas em torno de problemas inacessíveis às instituições tradicionais.”²²⁸

A transformação das estruturas partidárias em verdadeiras oligarquias, devido à burocratização e ao alto grau de hierarquia internas, é outro ponto a ser analisado no tocante à crise dos partidos políticos, uma vez que são responsáveis pela diminuição de atuação das bases militantes, tornando-as impessoais e transformando-as em oligarquias partidárias.

Aliado ao oligarquismo partidário surge a necessidade de financiamento das atividades desenvolvidas pelos partidos, principalmente em períodos de disputa eleitoral. Essa captação de recursos acaba por gerar vínculos de comprometimento no direcionamento das políticas públicas, após a eleição. Cargos são compostos e atos do governo são praticados visando à retribuição doada durante os períodos eleitorais.²²⁹

A impossibilidade de participação popular nas discussões políticas desenvolvidas no interior dos partidos constitui também uma das causas de afastamento dos cidadãos da política. O partido se tornou um espaço pertencente apenas aos “políticos de carreira” e não um local de debates, de exposição e amadurecimento de idéias e sugestões, cumprindo assim, com os objetivos de sua criação.

Os partidos políticos se encontram como uma instituição frágil e com pouca credibilidade na sociedade. Sua verdadeira função, quando conhecida pela população, foi manipulada, desenvolvendo com isso uma descrença na sua estrutura, uma vez que “mais do que portador de um programa político tem se caracterizado como organização limitada a gerir a máquina administrativa do Estado.”²³⁰ Como a democracia representativa e, principalmente, a existente no século XX, e agora no século XXI, é impossível sem a existência de partidos políticos, uma crise na estrutura desses partidos afeta incisivamente a democracia representativa, pois baseada na delegação de poderes através dessas instituições.

²²⁸ CAMPILONGO, **Representação política e ordem jurídica...**, p. 97-102.

²²⁹ DIAS, op. cit., p. 62-63.

²³⁰ CAMPILONGO, **Representação política e ordem jurídica...**, p. 90.

Por fim, as práticas neocorporativas “democráticas” abrangem corporações desenvolvidas autônoma e espontaneamente, sendo a participação popular incentivada em seu interior. Elas podem ser relacionadas com as atividades organizadas por associações a fim de defenderem interesses específicos através da influência ou contestação das políticas públicas criando um espaço de intermediação de seus membros e locutores²³¹, o qual pode implicar, muitas vezes, troca de benefícios entre os governos e as elites.

Daniel Delgado²³² aponta seis causas possíveis da crise da representação clássica: (a) descumprimentos dos programas partidários; (b) corrupção política; (c) declínio de setores sociais; (d) complexidade nas demandas e nas técnicas; (e) crise dos discursos de legitimação e; (f) influência dos meios de comunicação.

O primeiro compreenderia o descumprimento dos programas eleitorais pregados durante os períodos de campanha eleitoral. Conforme colocado, anteriormente, as promessas eleitorais e a impossibilidade de cumprimento desses programas geram na sociedade uma descrença na classe política. Alie-se a esse primeiro elemento, a corrupção existente na classe política (Legislativo e Executivo) e a impunidade desses atos.

Um terceiro fator, apontado pelo autor, refere-se à marginalização de grande parte da população e um conseqüente aumento da exclusão social, sendo a classe política responsabilizada por essa situação, que gera um clima de incerteza no futuro.

O quarto aspecto colocado é a dificuldade em responder os complexos problemas que se colocam atualmente. Nesse sentido, o sistema clássico não possui mecanismos ágeis para a resolução dos problemas e ainda na dimensão em que estes são apresentados. Some-se a esse fator o esvaziamento ideológico²³³, legitimador da forma atual de governo.

²³¹ CAMPILONGO, **Representação política e ordem jurídica...**, p. 97-106.

²³² DELGADO, Daniel García. **Estado-nación y globalización**. Buenos Aires: Ariel, 1998, p. 131.

²³³ Ideologia segundo Antonio Carlos Wolkmer é “(...) não só o reflexo simbólico permanente das condições e representações ético-culturais reais e imagináveis, como também da própria racionalização e legitimação de uma estrutura socioeconômica que predominem determinado momento histórico-político”. In: WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito.**, p. 104.

Por fim, destaca-se a crise proporcionada pelos meios de comunicação, os quais, a princípio, seriam livres e, portanto, desvinculados dos grupos sociais. Todavia, conforme entende o autor, a maioria dos meios de comunicação acabam sendo instrumentos legitimadores das ações dos detentores de poder.

Outro ponto abordado por Dias é a expansão burocrática e autoritarismo do Poder Executivo retirando do Parlamento, órgão responsável pela representação dos anseios populares, a real capacidade de decidir, sob o pretexto da adoção de uma racionalidade técnica na tomada de decisões políticas.²³⁴ Nesse sentido, utiliza-se do argumento de que, por muitas vezes, os parlamentares não possuiriam o conhecimento técnico exigido para a elaboração de determinada norma. Até mesmo porque, conhecimentos específicos não se enquadram como condição de elegibilidade, cabendo ao Executivo legislar sobre determinado assunto.²³⁵

Destaca-se, também, que a concentração de poderes no Executivo é privilegiada, ampliando-se ainda mais no sistema presidencialista, o qual constitui no mundo contemporâneo a grande maioria. Nessa modalidade há uma rígida separação de poderes, traduzida pela fórmula sistematizada por Montesquieu, que se baseia na harmonia e independência das três funções - legiferante, executiva e judicial.²³⁶ O Executivo acaba por concentrar as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo nas mãos de uma só pessoa.²³⁷

Nesse sentido, tem-se que uma vez adotado o sistema presidencialista, o “[...] Chefe do Governo e seus ministros são responsáveis, apenas, criminalmente. Por não terem

²³⁴ DIAS, op. cit., p. 71.

²³⁵ Esse argumento utilizado pelo Poder Executivo com o intuito de subtrair a função do Legislativo é extremamente frágil. Isso porque os parlamentares podem utilizar o auxílio técnico, e muitas vezes o fazem, para a elaboração de projetos de lei.

²³⁶ MONTESQUIEU, op. cit., 2002.

²³⁷ GOULART, Clóvis de Souto. **Formas e sistemas de governo**. Uma alternativa para a democracia brasileira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor/ CPGD – UFSC, 1995, p. 119- 162. O autor ainda afirma que no cenário brasileiro o presidente exacerbou sua competência prevendo primeiramente o decreto-lei e depois a medida provisória, a iniciativa de lei e o veto. Também não há a homologação da indicação dos Ministros pelo Legislativo, como ocorre nos Estados Unidos.

responsabilidade política, não podem ser destituídos pelo Legislativo, como ocorre no sistema parlamentarista.”²³⁸

De acordo com o Clóvis de Souto Goulart, essa irresponsabilidade política constitui o grande problema do presidencialismo. Com isso, mesmo atuando de forma contrária ao programa partidário responsável pela sua eleição e obtendo baixos índices de popularidade, o Presidente não poderá ser retirado do seu cargo, contribuindo de forma incisiva para o distanciamento do programa de governo e das linhas programáticas do partido político que o elegeu.

A quantidade de atribuição de competência para o Executivo desencadeou uma vasta expansão burocrática que tinha como objetivo a busca por uma maior neutralidade nas decisões políticas, já que elas passaram a ser competência de especialistas. Contudo, essa despolíticação da burocracia é impossível, já que é o próprio Executivo quem nomeia e propõe alterações no funcionamento de muitos órgãos.²³⁹ A burocracia aumenta a distância entre a participação através do controle e da fiscalização popular sobre o governo, impondo diversas barreiras de acesso a informações, documentações e a postulações a serem realizadas pela população organizada.²⁴⁰

Víctor Flores Olea e Abelardo Mariña Flores também identificam uma das causas da crise na representação política. Para eles:

²³⁸ GOULART, op. cit., p.131.

²³⁹ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. “Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.” **Revista brasileira de ciências sociais**, p. 69-89.

²⁴⁰ Segundo Boaventura de Souza Santos o grande problema desencadeado pela burocracia é que ela acaba por responder as demandas de forma homogênea. Contudo, essas questões necessitam cada vez mais de respostas plurais, dessa forma o “[...] conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural [...]. Aí residiria o motivo da re-inserção no debate democrático dos assim chamados ‘arranjos participativos’.” In: SOUZA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.48.

[...] o Estado democrático liberal, além de suas virtudes que têm permitido relativamente frear a centralização e a arbitrariedade dos poderes do Estado, e a garantia (limitada) dos direitos públicos e privados, nos últimos tempos tem sofrido e até mesmo tem sido avassalado por duas forças e realidades que o colocam em crise: por um lado o poder das companhias e do capital financeiro, do mercado e dos sistemas mundiais da comunicação que violentam suas características de unidade política (o direito e a soberania), que não afetam unicamente suas funções e limites tradicionais, mas que condicionam poderosamente sua vida cultural, os direitos comunitários de seus grupos e também (às vezes freando e às vezes estimulando) o papel de seus grupos de interesses.²⁴¹

(tradução nossa)

Para outros autores, como Antonio Carlos Wolkmer, a crise do modelo liberal de representação encerra duas perspectivas: uma analisada através do ponto de vista interno e outra vista pelo ângulo externo.

Do ponto de vista interno, referindo-se ao Brasil, ela surge como

uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca.²⁴²

Já em relação ao ponto de vista externo, Wolkmer destaca que a democracia representativa passa por uma crise estrutural de “características universais”.

²⁴¹ FLORES OLEA, Víctor; MARIÑA FLORES, Abelardo. **Crítica de la globalidad** – Dominación y liberación en nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 152. Ahondando el análisis, debe decirse, no obstante, que el Estado democrático liberal, más allá de las virtudes que han permitido relativamente frenar la centralización y la arbitrariedad de los poderes del Estado, y la garantía (limitada) de los derechos públicos y privados, en los últimos tiempos se há visto asediado, y a veces avasallado, por dos fuerzas y realidades que lo ponen en seria crisis: por un lado el poder de los consorcios y del capital financiero, del mercado y de los sistemas mundiales de la comunicación que violentan sus características de unidad política (el derecho y la soberanía), que nó únicamente afectan sus funciones y límites tradicionales, sino que condicionan poderosamente su vida cultural, los derechos comunitarios de sus grupos y también (frenándolos y a veces estimulándolos) el papel de sus grupos de interés.

²⁴² WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma Político da Representação..., p. 87.

Paul Hirst aponta algumas contradições entre a doutrina democrática representativa e a prática governamental. O primeiro deles reside no fato de que a legislação está a cargo de Parlamentos, mas as decisões políticas são de competência dos governos e não do povo. “Os eleitores escolhem algumas das pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões”.²⁴³ Nesse sentido, as eleições não constituem a “expressão da vontade do povo”, mas uma escolha dentre os candidatos e partidos políticos concorrentes em um processo eleitoral.

A segunda contradição repousa na situação de que é competência do Legislativo criar leis abstratas e gerais e que não firam direitos individuais, cabendo ao Executivo apenas aplicá-las. Contudo, o Executivo acaba por diversas vezes legislando de forma a prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas ou grupos em detrimento de outros, ressaltando-se aqui a posição já colocada acerca do sistema presidencialista.

Por fim, o autor evidencia mais uma contradição: a impossibilidade existente de avaliação de um sistema representativo sem compará-lo a outro. A verificação do grau de representatividade de um país pode ser aferida somente a partir de comparações com outros países que adotem, da mesma forma, mecanismos políticos de representação. Todavia, os sistemas podem ser extremamente diferenciados, ocasionando dificuldades e até mesmo impossibilidades de comparação. Não há, conseqüentemente, como avaliar o grau de representatividade em um determinado Estado.

Segundo Antonio P. Nadales e Pedro de Vega García, a crise do sistema representativo ocorre em três ambientes diferenciados, sendo que o primeiro compreende a relação desse sistema com a sociedade civil. Nesse sentido o problema se encontra na incapacidade dos partidos políticos para determinar em seus programas partidários “[...] elementos suficientes de diagnóstico, racionalização, processamento e resposta ao conjunto

²⁴³HIRST, op. cit., p. 34.

creciente e disperso de demandas emanadas das modernas sociedades complexas.”²⁴⁴

(tradução nossa)

Em segundo lugar a crise aconteceria em relação ao próprio *welfare state*, ou seja, o Estado do bem-estar social. O êxito político conseguido pelos partidos fez com que as elites partidárias conquistassem um grande espaço estatal “colonizando” as esferas administrativas, impondo, simultaneamente, uma instrumentalização entre burocracia e política afetando os fundamentos do Estado de Direito e ampliando significativamente os casos de corrupção. De outro lado criou uma relação de clientelismo entre os eleitores e os candidatos, fazendo com que o comportamento dos primeiros seja diferenciado conforme a “oferta de candidatos”.²⁴⁵

O terceiro âmbito dessa crise ocorre em relação à opinião pública. Como a democracia representativa prega uma disputa entre os candidatos, os quais para conseguir êxito devem angariar um número maior de eleitores que os demais, o *marketing* e a publicidade eleitoral minimizaram o conteúdo instrumental da representação.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o *marketing* político apresenta um perfil conveniente dos candidatos aos eleitores e não necessariamente sua verdadeira imagem, fazendo com que a relação pessoal entre candidato e eleitor fique carente de significado.²⁴⁶

Vários são os fatores desencadeantes da crise da representação, conforme apontado. Muitos deles surgiram concomitantemente com esse sistema de natureza excludente e autoritário, agravando-se com a adoção de determinados valores contemplados pela sociedade.

Dois autores em especial desenvolveram uma crítica a esse modelo clássico de democracia: Jean-Jacques Rousseau e Boaventura de Souza Santos. Para o primeiro, a crise existe já a partir da própria adoção desse sistema como modelo padrão para os regimes

²⁴⁴ NADALES, op. cit., p. 16. “[...] elementos suficientes de diagnóstico, racionalización, procesamiento y respuesta ante al conjunto creciente y disperso de demandas emanadas de las modernas sociedades complejas.”

²⁴⁵ Idem, ibidem, p. 18.

²⁴⁶ MARTINEZ, Paulo. **Poder e Cidadania**. Campinas: Papyrus, 1997, p.24.

democráticos, uma vez que a vontade geral não pode ser representada, pois é inalienável. Dessa forma, qualquer mecanismo de delegação política constituiria uma fraude e não poderia ser adotado.

Para Boaventura, porém, a crise da representatividade reflete uma crise maior: a do contrato social. Este passou por diversas transformações nos últimos séculos, mas manteve suas estruturas burocráticas, lentas e desvinculadas dos anseios populares. A crise deve ser analisada a partir de diversos pontos buscando uma reestruturação do próprio Estado e das estruturas que o sustentam.

2.1.1 A crise da representatividade para Jean-Jacques Rousseau

Jean-Jacques Rousseau é um árduo defensor da democracia direta. De acordo com sua teoria, a representação constitui uma fraude, pois restringe a liberdade dos membros da sociedade ao momento da eleição, ou seja, do voto. Essa minimização da liberdade de escolha na tomada de decisões políticas de determinado país é responsável pela alienação da soberania, o que para o autor constitui um dos maiores problemas do sistema representativo.

A crítica de Rousseau se faz principalmente em relação à teoria liberal proposta por Locke, sendo a questão primordial desse debate fixada no conceito de liberdade, a qual, para Rousseau, inexistente no sistema representativo.²⁴⁷

Nesse sentido, a principal diferença entre esses autores é que

[...] segundo Locke a integração dos homens em sociedade pode somente preservar seus direitos naturais se cada um transmitir a possibilidade de

²⁴⁷ VATTER, Miguel E. La democracia, entre representación y participación. In: NADALES, Antonio J. Porras (Org.). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, 1996, p.31.

obedecer a si mesmo, o que implica um governo representativo; enquanto que segundo Rousseau, para transmitir essa liberdade natural, se um quer seguir obedecendo-se a si mesmo, é necessário formar parte do “povo soberano” cuja faculdade de auto-normação nunca pode ser transmitida ao Estado.²⁴⁸

Entende, Rousseau, que a democracia não é apenas “uma forma de governo, mas uma concepção de existência humana que considera o público superior ao privado e que representa um valor moral objetivo que se deve universalizar.”²⁴⁹

Tem como pressuposto a soberania popular, entendida essa como o poder absoluto sobre todos os membros da sociedade encaminhada pela vontade geral a fim de que o Estado atinja o bem comum. Essa vontade geral não se identifica com a somatória das vontades de todos, mas sim com o que é comum a essas.

A soberania, por sua vez, deve ser inalienável e indivisível. A vontade é intrínseca e própria de cada cidadão, não podendo ser retirada de sua esfera de decisão, constituindo a representação uma fraude.

Já em relação à indivisibilidade, entende o autor que ou a soberania pertence a toda a sociedade ou não pertence a ninguém, não podendo, portanto, ser fracionada de acordo com os interesses dos grupos sociais ou até mesmo pessoais. É por isso que a vontade geral deve ser exercida diretamente a fim de que os membros de uma dada sociedade possam expressar seu interesse comum.

Ao contrário acontece com o poder político, o qual pode ser representado. Para Rousseau, a formação e o desenvolvimento do corpo político passam por dois momentos. O primeiro compreende a fixação da vontade geral através da lei, realizada pelos legisladores

²⁴⁸ VATTER, op. cit., p.32. “[...] según Locke la integración de los hombres en sociedad sólo puede preservar sus derechos naturales si cada cual transmite la posibilidad de obedecerse a sí mismo, lo que implica un gobierno representativo; mientras que, según Rousseau, para transmitir esa libertad natural, si uno quiere seguir obedeciéndose a sí mismo, es necesario formar parte del ‘pueblo soberano’ cuya facultad de auto-normación no puede ser nunca transmitida al Estado.”

²⁴⁹ VIEIRA, Luis Vicente. **A democracia em Rousseau:** a recusa dos pressupostos liberais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997, p. 95.

com a posterior aprovação do povo, ou seja, sem representação ou delegação da vontade. Em um segundo momento, existe a aplicação dessa lei através do poder executivo. A representação para o seu exercício é possível, uma vez que ele somente irá executar a vontade já expressa pelo povo e ratificada em forma de lei pelo Parlamento.

É verificável, dessa forma, que a participação popular e a conseqüente crítica à representação constituem o centro dos estudos políticos para Rousseau. Para ele o povo até poderia escolher legisladores, desde que esses somente tivessem competência para propor e redigir as leis, cabendo ao povo, detentor da soberania exercitada através da vontade geral, aprová-las.

A representação retiraria a liberdade do povo, restringindo-a ao momento do voto. “Não sendo a lei senão a mostra da vontade geral é claro que no Poder Legislativo não pode o povo ser representado; mas, pode e deve sê-lo no poder executivo, que é somente a força aplicada à lei.”²⁵⁰

Nesse sentido, faz uma advertência ao povo inglês que se julga livre, mas que elege representantes delegando sua vontade: “Julga-se livre o povo inglês, e muito se engana, que o é só durando a eleição dos membros do parlamento, finda a qual, hei-lo na escravidão, hei-lo nada; e como ele emprega os breves momentos de sua liberdade, merece bem que a perca.”²⁵¹

Note-se que a construção desse modelo clássico de Estado implica separação da sociedade civil e política através de uma barreira protetora das liberdades individuais. Com isso, os representantes seriam porta-vozes dos cidadãos junto ao Poder Público. A criatividade, fomentadora de mudanças sociais, estaria a cargo exclusivamente da sociedade civil. Entretanto, ela não é composta por indivíduos com iguais condições econômicas e sociais de vida, mas ao contrário, ela é organizada de forma compartimentalizada em classes, incapacitada de gerar harmoniosamente o impulso das mudanças. Esse cenário transforma, em

²⁵⁰ ROUSSEAU, op. cit., p. 92.

²⁵¹ Idem, ibidem, p. 94.

nome das liberdades individuais, a criatividade da sociedade civil em manutenção do *status quo* ou então em uma rede de revoltas.²⁵²

Para Luis Vicente Vieira:

O sistema representativo, mediante a representação e a delegação da vontade (as vontades representadas são sempre particulares) transformou a esfera da ação política em mero espaço de negociação dos interesses contraditórios dos grupos sociais, ficando desprivilegiada enquanto instância de fixação de interesses comuns e gerais da sociedade. Deste modo os interesses corporativos, os acordos e acertos entre as classes hegemônicas, apresentam-se para o conjunto da população como expressões inequívocas dos interesses nacionais. A reflexão de Rousseau, neste campo, permite localizar os possíveis pontos críticos deste sistema visando um aperfeiçoamento da Democracia.²⁵³

A crítica realizada por Rousseau ao sistema representativo prioriza a necessidade de existência de determinadas relações sociais para a efetivação da democracia. A primeira é a interdependência criada entre a economia e a política, necessitando que ambas se encontrem em perfeito equilíbrio para a real efetivação da democracia. A outra relação ocorre no âmbito da ética revelando a crescente inversão de valores estabelecida entre o público, que passa a perder espaço para o privado e ainda, a da esfera econômica invadir a da política.

Essa crise do sistema representativo levaria a uma crise da própria democracia, pois a vontade geral não seria mais passível de expressão pelo povo e a soberania acabaria alienada a determinados grupos que representariam apenas os seus interesses particulares. Nas palavras de Rousseau:

Não se pode representar a soberania pela mesma razão que se não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo; logo os deputados do povo não são, nem podem ser representantes seus; são

²⁵² COMPARATO, op. cit., p. 125-126.

²⁵³ VIEIRA, op. cit., p. 99.

comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não retifica.²⁵⁴

Entende-se, portanto, que para Rousseau a vontade geral deve ser expressa diretamente pelo cidadão e não através da delegação de poder a um representante, o que constituiria uma fraude. Dessa forma, o sistema representativo não encontraria aplicabilidade, pois conviveria desde sua gênese com uma eterna crise: a alienabilidade da vontade geral. Essa crise conduziria a uma crise democrática e que somente teria resolução caso fosse excluída a representação política, o que, por outro lado, é impossível atualmente.

Outro autor que se dedicou à análise da crise do modelo de delegação de poderes foi Boaventura de Souza Santos, segundo o qual ela representaria um dos ângulos de uma crise maior: a crise do próprio contrato social.

2.1.2 A crise a partir de Boaventura de Souza Santos

Boaventura de Souza Santos coloca a crise da representação como uma das facetas de uma crise de amplitude maior: a do próprio contrato social.²⁵⁵ O contrato social surge, para ele, como a possibilidade de criar e fundamentar a obrigação de aumentar a liberdade entre os homens livres que estabeleceram esse acordo.²⁵⁶

²⁵⁴ ROUSSEAU, op. cit., p. 91-92.

²⁵⁵ SANTOS, Boaventura. **Reinventar a democracia**. p. 5-9.

²⁵⁶ Idem, ibidem, p. 5-9.

Dessa forma, afirma que: “O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialéctica entre a regulação e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre a vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum.”²⁵⁷

Assenta-se, o contrato social, segundo Boaventura, em critérios de inclusão e de exclusão simultaneamente, como consequência da própria modernidade carregada de antinomias.²⁵⁸ Esses critérios compreendem em uma primeira análise a inclusão dos indivíduos e consequente exclusão da natureza, já que o contrato social é o marco de separação entre o estado de natureza e a sociedade civil.

Outra característica contratual é a cidadania territorialmente fundada, ou seja, somente os cidadãos de determinado local têm a possibilidade de participar da atividade política, os demais, porém, não originários daquela determinada localidade, não possuem o mencionado direito, por isso, acabam excluídos para o estado de natureza.

A última característica é o comércio público de interesses, revelando que apenas os interesses expressos pela sociedade civil devem constituir o objeto do contrato social.²⁵⁹

O contrato social teria sua gestão controlada por três pressupostos metacontratuais: (a) um regime geral de valores, assentado no bem comum e na vontade geral, os quais permitem que a sociedade reflita a união entre interesses autônomos e contratuais; (b) um sistema comum de medidas, o qual adota medidas comuns para gerar uma concepção de espaço e tempo homogêneos, portanto, legitimando o sistema representativo em que cada cidadão corresponde a um voto; e (c) o espaço e tempo privilegiados, “é o espaço-tempo

²⁵⁷ SANTOS, **Reinventar a democracia**. p. 5. Cabe ressaltar ainda que o poder do Estado assenta-se, para Boaventura, no consentimento dos cidadãos livres e autônomos e na obediência que resulta da “obrigação auto-assumida” que é o contrato social. In : SOUZA SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 237.

²⁵⁸ Boaventura sustenta essa posição fazendo remissão aos teóricos contratualistas, alguns dos exemplos dessas contradições ocorrem entre liberdade e igualdade, coerção e consentimento e soberano e súdito. Cf. SANTOS, **Reinventar a democracia**., p. 6.

²⁵⁹ Segundo Boaventura: “A abrangência das possibilidades de contratualização tem como contrapartida uma separação radical entre incluídos e excluídos. Embora a contratualização assente numa lógica de inclusão/exclusão, ela só se legitima pela não existência dos excluídos. Para isso estes últimos são declarados vivos em regime de morte civil.” In: SANTOS, **Reinventar a democracia**., p. 7.

estatal, nacional.”²⁶⁰ É o espaço onde acontecem as deliberações políticas, o processo judicial, enfim onde se definem as obrigações do Estado para com seus cidadãos e desses para com o Estado.

A crise da representatividade, para Boaventura, seria apenas umas das facetas de uma crise do contrato social e, portanto, do próprio Estado. Ela seria deflagrada a partir de uma fragmentação do regime geral de valores através de sua crescente e diversificada polarização conduzida por interesses sociais, econômicos, culturais e políticos.²⁶¹

No tocante ao sistema comum de medidas, a linearidade e a homogeneidade cederam seus lugares para os conflitos e as turbulências existentes na sociedade atual. Há uma “situação de instabilidade sistêmica em que uma mudança mínima pode produzir de modo imprevisível e caótico, transformações qualitativas”, ou seja, fatos triviais ensejam uma resposta do outro até mesmo fatal, sendo que o autor exemplifica afirmando que se tornou corriqueiro que um mendigo que assassina uma pessoa por ela se recusar a lhe dar esmola. Essa “[...] turbulência das escalas destrói seqüências e termos de comparação e, ao fazê-lo, reduz alternativas, e cria impotência ou promove a passividade”.²⁶²

Por fim, em relação ao espaço e tempo privilegiados, a crise se apresenta a partir da perda de primazia do espaço-tempo nacional para os espaços-tempo global e local, os quais colidem diretamente com a temporalidade política e burocrática do Estado.²⁶³ Além disso, tornam-se cada vez mais relevantes outras temporalidades e ritmos distintos e incompatíveis com o espaço-tempo nacional. Entre esses, pode-se destacar a fluidez e instantaneidade do mercado financeiro, inviabilizando qualquer regulação.

²⁶⁰ SANTOS, **Reinventar a democracia**, p. 10.

²⁶¹ “Os valores da modernidade - a liberdade, a igualdade, a autonomia, a subjectividade, a justiça, a solidariedade - e as antinomias entre eles permanecem, mas estão sujeitos a uma crescente sobrecarga simbólica, ou seja, significam coisas cada vez mais díspares para pessoas ou grupos sociais diferentes, e de tal modo eu o excesso de sentido se transforma em paralisia da eficácia e, portanto, em neutralização.” In: Idem, *ibidem*, p. 18.

²⁶² Idem, *ibidem*, p. 19.

²⁶³ Idem, *ibidem*, p. 20-21. O autor analisa o contrato social a partir da concepção rousseauiana, para o qual o contrato teria sido estabelecido entre os homens livres e para “maximizar” essa liberdade.

Nesse sentido também colocam Nadales e García:

[...] a tendência ao incremento e a própria complexidade das demandas repercutidas sobre o processo representativo, unida a exigência de um tipo de respostas instantâneas cujo circuito habitual de projeções devem ser os meios audiovisuais, configuram um conjunto de exigências problemáticas de reordenação do sistema de representação política [...].²⁶⁴

Essa crise, portanto, existe devido a atual predominância dos processos de exclusão sobre os de inclusão.²⁶⁵ Revela, entretanto, em uma análise mais apurada, a própria consagração do contratualismo. Segundo o autor jamais as relações contratuais obtiveram, tanto espaço e importância. Atualmente, praticamente todas as relações sociais estão disciplinadas por contratos, os quais, todavia, pertencem a uma nova contratualização baseada no direito civil e no individualismo, delegando ao poder estatal um poder de interferência mínimo “de assegurar o cumprimento do contrato enquanto ele não for denunciado, sem, no entanto, poder interferir nas condições e nos termos acordados.”²⁶⁶

Esse novo contrato é dotado de extrema instabilidade, podendo ser denunciado a qualquer momento por uma das partes, não reconhecendo o conflito nem a luta de elementos estruturais de combate.

Pontua Boaventura que esse novo contratualismo é representado por quatro tipos de consensos liberais: o primeiro é o consenso econômico neoliberal, delineado pelo Consenso

²⁶⁴ NADALES, op. cit., p. 21. “[...] la tendencia al incremento y la propia complejidad de las demandas repercutidas sobre el proceso representativo, unida a la exigencia de un tipo de respuestas instantâneas cuyo circuito habitual de proyección deben ser los medios audiovisuales, configuran un conjunto de exigencias problemáticas de reordenación del sistema de la representación política [...]”

²⁶⁵ “A predominância dos processos de exclusão apresenta-se de duas formas, na aparência contraditórias: o pós-contratualismo e o pré-contratualismo. O pós-contratualismo é o processo pelo qual grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso. [...] O pré-contratualismo consiste no bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela aceder.” In: SANTOS, **Reinventar a democracia**, p. 24.

²⁶⁶ Idem, *ibidem*, p. 22.

de Wahington²⁶⁷. O segundo é o consenso do Estado fraco passando a ser a causa de enfraquecimento e desordem da sociedade civil. O terceiro consenso é o democrático liberal: “consiste na promoção internacional de concepções minimalistas de democracia como condição de acesso dos Estados nacionais aos recursos financeiros internacionais.”²⁶⁸ Por fim há o prisma do consenso liberal do primado do direito e dos tribunais, que garantirão a resolução dos litígios a fim de priorizar os interesses das empresas e do mercado financeiro.

Tais consensos conduzem a sociedade a um cenário de instabilidade, até mesmo porque, a pretensa estabilidade pregada por esse discurso neoliberal refere-se às expectativas dos mercados e dos investimentos, os quais, contemporaneamente, são virtuais e instáveis.

Nesse sentido, entende Boaventura que uma das características da teoria liberal é a não problematização da representação acarretando a naturalização da política e do Estado. Torna-se natural o relacionamento entre indivíduos e Estado gerando uma passividade política nos cidadãos e fundamentando a existência de uma igualdade formal, pressuposto esse do liberalismo.²⁶⁹

Acrescenta Boaventura, no entanto, que o maior risco é a “emergência de um fascismo societal”.²⁷⁰ Esse não exterminaria com a democracia, produzindo-a meramente até o ponto em que o capitalismo pudesse ser preservado. O autor coloca ainda, que esse fascismo tem por natureza o pluralismo, nunca existindo anteriormente, pois o ocorrido na década de 30 (trinta), visava somente o fortalecimento do poder estatal.

E como se trata de uma forma plural, Boaventura destaca que existem seis facetas do fascismo societal:

²⁶⁷ O consenso de Washington, expressão criada por John Williamson, em 1990, é um protocolo de medidas de ajuste econômico que o Fundo Monetário Internacional e o Bird (Banco Mundial) recomendam a países emergentes em troca de auxílio financeiro.

²⁶⁸ SANTOS, **Reinventar a democracia.**, p. 27.

²⁶⁹ SANTOS, **Pela mão de Alice...**, p. 238.

²⁷⁰ SANTOS, **Reinventar a democracia.**, p. 33.

- (a) “fascismo do apartheid social”²⁷¹, ou seja, a divisão urbana em zonas civilizadas, que se protegem isolando-se cada vez mais, e selvagens que se identificam com o estado de natureza para Hobbes;
- (b) “fascismo do Estado paralelo”²⁷², o Estado agiria basicamente de duas formas: na zona civilizada de forma democrática enquanto que na selvagem como predador, sem observar até mesmo o direito;
- (c) “fascismo para-estatal”²⁷³, isto é, a passagem das prerrogativas estatais para atores sociais poderosos que neutralizam ou suplementam o controle social. Divide-se em: contratual, quando há diferença de poder nos contratos civis, aceitando a parte mais débil às imposições da outra parte, e territorial, quando os atores sociais dotados de forte capital conseguem retirar ou anular o controle estatal sobre o território que atuam;
- (d) “fascismo populista”, disseminando-se a idéia de democratização a respeito de objetos de consumo que em uma sociedade capitalista se encontra fora do alcance da maioria da população. “A eficácia simbólica desta identificação reside em que ela converte a inter-objectualidade em alternativa democrática e a interpassividade em fórmula única de participação democrática.”²⁷⁴
- (e) “fascismo da insegurança”, através de uma manipulação da insegurança existente nas pessoas e nos grupos sociais através da forma precária da relação de trabalho ou de acontecimentos com repercussão negativa a fim de desestabilizá-las, diminuindo suas perspectivas e criando uma disponibilidade para suportar grandes encargos com o objetivo de conseguir uma pequena redução nos riscos e na insegurança;²⁷⁵

²⁷¹ SANTOS, **Reinventar a democracia.**, p. 33.

²⁷² Idem, *ibidem*, p. 34.

²⁷³ Idem, *ibidem*, p. 34.

²⁷⁴ Idem, *ibidem*, p. 36.

²⁷⁵ Idem, *ibidem*, p. 36.

(f) “fascismo financeiro”, controla o mercado financeiro, o valor da moeda gerando a especulação. Trata-se de um espaço-tempo global, instantâneo e virtual que sustenta um imenso poder capaz de abalar a estrutura econômica de um país.²⁷⁶

Tais problemas, como o próprio autor colocou, revelam uma crise do contrato social, ou seja, do próprio Estado. Perpassa por essa crise, conseqüentemente, a forma como os representantes são eleitos e o procedimento adotado para a tomada de decisões.

Nesse sentido, Boaventura propõe que as estruturas estatais sejam reformuladas a partir dos fatos ocorridos nesses últimos séculos e que influenciaram diretamente o modo-de-ser do Estado. Propõe que esses fatos não sejam negados, mas incorporados aos mecanismos de revisão e reestruturação da forma democrática contemporânea, a fim de que seja desenvolvida uma nova teoria democrática, a partir de novos pressupostos, dentre os quais, destaca o referido autor, que na ampliação da participação popular encontra-se o grande desafio dessa nova ordem democrática.

2.2 Novas teorias democráticas

A crise da representação constitui mola propulsora para o desenvolvimento de teorias que investem em outros pressupostos que não os preconizados pela teoria liberal. Destacam-se nesse sentido, as posições de Jean-Jacques Rousseau e Boaventura de Souza Santos. Paralelamente ao estudo da crise da delegação de poderes propõem-se a inserir no debate contemporâneo da teoria política, formas de reestruturação do modelo até então adotado.

²⁷⁶ SANTOS, **Reinventar a democracia.**, p. 37-41.

Nesse sentido, Rousseau destaca a importância de uma retomada da democracia direta, primando pela inalienabilidade da soberania popular. Para Boaventura de Souza Santos, porém, deve ser estabelecido um novo contrato social, uma vez que é o próprio Estado que se encontra em crise. Segundo ele, a participação surge como princípio da emancipação do cidadão em relação ao sistema posto, ou seja, da representação clássica.

2.2.1 A teoria rousseauiana: em busca de uma democracia direta

Jean Jacques Rousseau foi um árduo defensor da democracia direta. Para ele, conforme pontuado por Boaventura, o contrato social deveria assegurar a mesma liberdade existente no estado de natureza: “Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça, todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes.”²⁷⁷

A alienação de cada sócio de forma integral aos demais faria com que surgisse uma igualdade real entre os membros, os quais seriam onerados de forma idêntica, sendo perfeita essa união. “Cada um, enfim, dando-se a todos, a ninguém se dá, e como em todo sócio adquire o mesmo direito, que sobre mim lhe cedi, ganho o equivalente de tudo quanto perco e mais forças para conservar o que tenho.”²⁷⁸

Dessa forma, cada sujeito contratante cede lugar a um corpo moral e coletivo, que conforme a posição adotada pode ser denominado de República, Estado, Soberano, Povo, Cidadãos e Vassalos.²⁷⁹

²⁷⁷ ROUSSEAU, op. cit., p. 31.

²⁷⁸ Idem, ibidem, p. 32.

²⁷⁹ “Imediatamente, em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quanto são os votos da assembléia, o qual desse mesmo ato

Para Rousseau somente a vontade geral é capaz de dirigir o Estado a alcançar sua finalidade, que é o bem comum, sendo a soberania inalienável. Isso porque a soberania é o poder absoluto sobre todos os membros encaminhado pela vontade geral, que reflete o interesse comum, não podendo, conseqüentemente, ser representada.²⁸⁰ Para o autor o que pode ser representado é o poder, mas nunca a vontade.

Além de inalienável, a soberania é indivisível. E ele explica o motivo dessa afirmação: “Porque ou a vontade é geral, ou não; ou é do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é um ato de soberania e faz lei. No segundo, não é mais que uma vontade particular, ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto.”²⁸¹

A vontade geral rousseauiana não se identifica com a vontade de todos. Ela é a vontade comum e não a somatória das vontades particulares. E para que ela realmente exista, todos devem ser ouvidos e terem o direito de expressar sua opinião e não apenas a de determinadas associações, pois assim, a vontade geral deixaria de existir para em seu lugar nascer a vontade geral da associação. Em suas palavras: “Para que haja, pois a exata declaração da vontade geral, importa não haver no Estado, sociedade parcial e que cada cidadão manifeste seu próprio parecer.”²⁸²

Com isso, Rousseau prega a participação direta dos cidadãos nas deliberações e tomada de decisões políticas. Uma vez que a soberania não é alienável e nem divisível, ela deve ser exercitada por todos os cidadãos indistintamente. Acrescenta ainda que a vontade geral é sempre reta, mas que, muitas vezes, o povo pode ser iludido (mas nunca corrompido), o que deve ser evitado.

recebe a sua unidade, o *Eu* comum, sua vida, e vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de *cidade*, e hoje se chama *república* ou *corpo político*, o qual é por seus membros chamado *Estado* quando é passivo, *soberano* se ativo, *poder* se o comparam com seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de *Povo*, e chamam-se em particular *Cidadãos*, como participantes da autoridade soberana, e *Vassalos*, como submetidos às leis do Estado.[...]” In: ROUSSEAU, op. cit., p. 32.

²⁸⁰ Idem, ibidem, p. 39 e 43.

²⁸¹ Idem, ibidem, p. 40.

²⁸² Idem, ibidem, p. 42.

Coloca Luis Vicente Vieira que nenhum pensador contemporâneo a Rousseau brindou a participação política do cidadão com tamanha relevância, tendo-a como “fundamento e condição necessária da realização da própria democracia.”²⁸³

A participação para ele adquire essa percepção porque ela é formadora da vontade geral, que, por sua vez, funda-se na adoção dos dois princípios do direito político: liberdade e igualdade que irão reger a sociedade.

O poder, adotando-se tais princípios, é soberano; porque expressa a vontade geral; absoluto, porque não se encontra subordinado a nenhum outro; inalienável, porque a vontade não se transfere sendo também indivisível, porque somente o todo se pode fazer agir. A esse governo, Rousseau denomina de República.

Em relação ao conceito de democracia, Vieira alerta que esse deve ser compreendido “não como uma forma de governo, mas como uma concepção de existência humana que considera o público superior ao privado e que representa um valor moral objetivo que se deve universalizar.”²⁸⁴

Vieira ainda acrescenta que existem algumas condições implícitas indispensáveis à realização da democracia para Rousseau e que podem ser extraídas das suas mais diversas obras.

Rousseau propõe em *Do Contrato Social*, que a igualdade de participação é fundamental, para que exista uma certa homogeneidade da sociedade, pois uma sociedade dotada de grandes diferenças é responsável pela participação não equânime de seus membros.²⁸⁵

²⁸³ VIEIRA, op. cit., p. 10.

²⁸⁴ Idem, ibidem, p. 95.

²⁸⁵ Note-se que Robert Dahl também coloca como um dos requisitos a necessidade de homogeneidade e a diminuição de grupos sociais diversos e que lutem por seus direitos. Contudo, Rousseau busca a igualdade de condições para que os membros da sociedade possam expor livremente suas idéias. Uma das formas dos cidadãos conseguirem expor suas idéias, atualmente, ocorre através dos grupos sociais.

Outra condição é o “político como espaço autônomo do agir Humano”.²⁸⁶ Nesse sentido explica Vieira:

A política, para Rousseau, passa a ser uma esfera superior e privilegiada da atividade humana, não subordinada, portanto, a nenhuma outra instância, tendo o interesse público como o valor máximo da sociedade. A soberania de uma comunidade só se efetiva mediante a permanente manifestação da vontade comum nas questões de interesse geral, o que só se efetiva plenamente nas pequenas Repúblicas. A Economia, a Religião e as demais instâncias da vida social não podem estar acima da esfera política, pois sendo a participação do indivíduo que dá vida ao corpo político, só ela expressa o poder soberano da comunidade.²⁸⁷

Por fim, a terceira condição é a participação direta do povo no poder soberano. O povo somente será soberano se participar diretamente da soberania, exercitando-a continuamente. “A participação política consiste na essência do conceito rousseauiano de Democracia.”²⁸⁸ Essa participação pode ocorrer de duas formas: (a) na escolha das leis fundamentais, ou seja, de normas superiores da comunidade, a escolha de governantes e a forma de administração; e (b) no controle permanente da atividade do governo.

Essas seriam as condições necessárias, segundo Rousseau, para a implementação da melhor forma de governo que é a democracia. Note-se que, nesse sentido, ele separa soberania e governo, sendo aquela o poder exclusivo do povo encaminhado pela vontade geral enquanto que o governo é um mero exequente do cumprimento das decisões soberanas.

Contudo, para que tais condições possam ser realizadas, Rousseau afirma que o tamanho do Estado é primordial, somente em pequenos Estados a democracia rousseauiana conseguiria êxito. Além disso, o próprio Rousseau acredita que a reunião contínua do povo para tomar decisões aprovando as leis propostas pelo Legislativo não seria tão fácil.

²⁸⁶ VIEIRA, op. cit., p. 96.

²⁸⁷ Idem, ibidem, p. 96.

²⁸⁸ Idem, ibidem, p. 96.

Nas palavras de Rousseau:

Primeiramente, bem pequeno Estado, em que se ajunte facilmente o povo e onde seja fácil a cada cidadão conhecer todos os mais; em segundo lugar, grande simplicidade nos costumes, que evite a multidão de negócios e discussões difíceis; muita igualdade nas classes e nas fortunas, sem o que não poderia subsistir longo tempo a igualdade nos direitos e na autoridade; ao fim, pouco ou nenhum luxo; porque o luxo é o efeito das riquezas, ou as faz precisas e corrompe ao mesmo tempo, este com a possessão, aquele pela cobiça, o luxo vende a Pátria à frouxidão e à vaidade, rouba ao Estado todos os cidadãos para os submeter uns aos outros, e todos à opinião.²⁸⁹

Contudo, como resolver esses problemas no momento em que Rousseau vivia?

Vieira expõe que a solução pode ser encontrada em alguns trechos de *Emílio* e nas críticas realizadas à obra *A paz perpétua do Abade de Saint Pierre*. Essa solução compreenderia a transformação do Estado em confederação.

No próprio *Contrato social*, Rousseau esboça essa preferência afirmando que demonstrará como reunir “o poder exterior de um grande povo à política e boa ordem de um pequeno Estado”²⁹⁰, sendo que oferece sua resposta em nota de rodapé: através das confederações.²⁹¹

A solução encontrada por Rousseau em transformar o Estado em confederações, para que dessa forma ele passasse a agregar os valores necessários à democracia direta, encontra abrigo no momento atual. Enquanto há uma crescente onda de globalização, responsável por um distanciamento ainda maior dos representantes em relação aos representados, esboça-se uma corrente defensora da participação direta dos cidadãos em seu âmbito local.

²⁸⁹ ROUSSEAU, op. cit., p. 71.

²⁹⁰ Idem, ibidem, p. 93.

²⁹¹ Vieira explica que o fato de Rousseau não ter escrito nenhum tratado sobre esse assunto, deve-se ao abandono de uma proposta sua de escrever “Instituições Políticas”, cujo plano constava o desenvolvimento sobre as confederações.

O poder local de deliberação e de decisão propicia um estudo e uma discussão mais aprofundados dos problemas a serem resolvidos, até mesmo porque todos os cidadãos sentem as dificuldades por que passam cotidianamente.

A teoria que coloca o poder local como centro da discussão democrática, será analisada posteriormente, no terceiro capítulo. Contudo, cumpre adiantar que é no local que os cidadãos sentem diretamente as dificuldades sociais, econômicas e políticas. Além disso, a participação torna-se mais concreta, uma vez que é mais fácil dirigir-se, por exemplo, à prefeitura de sua cidade do que à Capital do País, para controlar a Presidência.

Embora se admita que, contemporaneamente, existam outras formas de participação para além das tradicionais, como o uso da Internet, por exemplo, nem todos os cidadãos possuem contato com a rede, atribuindo a uma possível democracia eletrônica uma natureza ainda mais excludente.

Dessa forma, a utilização da teoria rousseauiana é plenamente compatível com a reestruturação do modelo vigente, propiciando uma maior interação entre a sociedade civil e a sociedade política, a partir do cânone da participação popular direta no tocante às decisões políticas.

2.2.2 A saída encontrada por Boaventura de Souza Santos

Boaventura entende que a crise da representação é apenas uma faceta das diversas crises que compõem o Estado atualmente. Para ele há uma crise do próprio contrato social, conforme analisado anteriormente, implicando a reconstrução de um espaço-tempo que promova uma maior deliberação democrática.

Essa reinvenção ou reconstrução necessita que alguns princípios sejam cumpridos. O primeiro compreende um pensamento alternativo de alternativas, ou seja, as alternativas até agora propostas ou são irrealizáveis e, por isso, abandonadas ou então são possíveis e, por esse motivo, são excluídas por aqueles que teriam seus interesses atingidos. O autor propõe que se passe de um “conhecimento-como-regulação” para um “conhecimento-como-emancipação”. Nesse sentido são suas palavras:

[...] Tenho vindo a propor uma epistemologia que, ao contrário da epistemologia moderna, cuja trajectória é de um ponto de ignorância, que designo por caos, para um ponto de saber, que designo por ordem (conhecimento-como-regulação), por uma outra epistemologia para qual o ponto de ignorância é o colonialismo e o ponto de saber é a solidariedade (conhecimento-como-emancipação).²⁹²

Outro princípio seria a adoção da “ação rebelde” no lugar de uma “ação conformista”. Esta compreende toda a ação que reduz o realismo àquilo que já existe, enquanto que aquela impõe criatividade e movimento espontâneo. Isso faz com que, em um momento de turbulência de escalas, o pensamento sobre essas também se torne turbulento, indicando aos incluídos que a redução da ansiedade somente existirá quando essa for reduzida também para os excluídos.

O terceiro princípio que poderá orientar uma reinvenção democrática é a própria “reinvenção de espaços-tempos que promovam a deliberação democrática.”²⁹³

A partir desses princípios, segundo Boaventura, poderá ser construído um novo contrato social, o qual diferentemente do estabelecido pela modernidade, será mais inclusivo, abrangendo tanto os grupos sociais quanto a natureza; mais conflitual, pois abraça tanto as igualdades quanto as desigualdades e; com maior deliberação democrática, uma vez que incluirá os espaços-tempos global, regional e local.

²⁹² SANTOS, **Reinventar a democracia**, p. 44.

²⁹³ Idem, *ibidem*, p. 46.

Um dos momentos para a reconstrução do contrato social é a transformação do Estado em “novíssimo movimento social”.²⁹⁴ Para Boaventura, o Estado vem perdendo paulatinamente seu poder regulatório e em seu lugar surge uma forma inovadora de “organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, rede e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.”²⁹⁵

A democracia nesse novo Estado deverá ser redistributiva, transformando o espaço estatal em um espaço público não estatal. O Estado passará adotar outras características, como, por exemplo, no campo da organização política caberá ao Estado coordenar diferentes organizações e interesses oriundos da diminuição da regulação social. Há então, uma democratização do monopólio da regulação, que antes era estatal. E, segundo Boaventura, “[...] Isto significa que hoje, e ao contrário das aparências, o Estado está ainda mais directamente comprometido com os critérios de redistribuição e, portanto com os critérios de inclusão e exclusão.”²⁹⁶

A democracia redistributiva não se exaure na representação. Ela deve ter a participação do povo tanto na atuação estatal de coordenação assim como em relação aos agentes privados coordenados pelo Estado, “[...] não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.”²⁹⁷

Além da democracia redistributiva, Boaventura propõe que o Estado passe a ser um espaço de experimentações, pelo fato de o espaço estatal encontrar-se em um período de transição. Torna-se complicado, portanto, abandonar o velho modelo para que surja o novo,

²⁹⁴ SANTOS, **Reinventar a democracia**. p. 59.

²⁹⁵ Idem, *ibidem*, p. 59.

²⁹⁶ Idem, *ibidem*, p. 61.

²⁹⁷ Idem, *ibidem*, p. 62.

assim como é, muitas vezes, contraditório o novo nascer enquanto o velho ainda existe.

Propõe Boaventura, diante dessa constatação:

Sendo imprudente tomar nessa fase opções institucionais irreversíveis, deve transformar-se o Estado num campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com caráter de experiências-pilotos, sujeitas a monitorização permanente de colectivos de cidadãos com vista a proceder à avaliação comparada dos desempenhos.²⁹⁸

Para que esse novo estado democrático de experimentação possa surgir, dois princípios devem ser seguidos. O primeiro refere-se à igualdade de condições de desenvolvimento nas diversas soluções institucionais. Apenas dessa forma é que será estabelecida uma forma democrática de buscar uma nova democratização. O segundo princípio relaciona-se com a garantia de padrões mínimos de inclusão, tornando possível a uma maior cidadania ativa a ser desempenhada no controle dos projetos alternativos existentes.

Note-se que o Estado como novíssimo movimento social, proposto por Boaventura, tem como função a coordenação e a articulação dos entes privados, trata-se de uma “meta-governança”. A instabilidade nessa forma é de grande proporção, uma vez que o espaço estatal antes detentor do monopólio da regulação passa a desempenhar o papel de coordenador dos mais diversos projetos políticos alternativos.

Desse cenário, surge a importância do desenvolvimento da democracia participativa a ser estabelecida no espaço-tempo global, nacional, regional e local. Nesse sentido:

[...] compete ao campo da democracia redistributiva transformar o Estado nacional em elemento de rede internacional destinada a diminuir ou neutralizar o impacto destrutivo e excludente desses imperativos e se

²⁹⁸ SANTOS, **Reinventar a democracia**, p. 66.

possível inverter o sentido destes na busca de uma redistribuição equitativa da riqueza globalmente produzida.²⁹⁹

Boaventura, propõe que os fatores existentes da crise da democracia liberal não sejam excluídos, mas analisados e reestruturados a fim de contribuir para uma nova teoria democrática.

2.2.3 Democracia representativa: superação ou redefinição?

Diante desse cenário de crise da representatividade e do próprio contrato social, conforme expõe Boaventura, faz-se necessária a criação de novos mecanismos capazes de reverter a inefetividade do quadro até agora apresentado, fazendo com que a população participe com responsabilidade das decisões políticas e controle eficazmente os atos políticos praticados pelos seus representantes.

Encontra-se, dentre as possíveis formas de reestruturação da democracia liberal³⁰⁰, o aumento da participação popular. Esse auxiliaria no desenvolvimento da responsabilidade política.

Rousseau ultrapassando essa barreira afirma que a única forma legítima de transformação do sistema da representação seria a democracia direta, na qual os cidadãos participariam ativamente de praticamente todas as decisões políticas tomadas pelo Estado.

Contudo, diversos entraves são encontrados para a adoção dessa forma democrática, contemporaneamente. A vasta extensão de determinados países, o processo de globalização

²⁹⁹ SANTOS, **Reinventar a democracia**, p. 68-69.

³⁰⁰ Outra forma possível seria a reestruturação a partir da concepção de Estado de Partidos, a qual não é objeto da presente pesquisa.

que acelerou a vida cotidiana, a preocupação com os negócios privados e o desinteresse geral pelas coisas públicas constituem alguns desses fatores.

Continuar com o sistema representativo clássico, de outro lado, também não é possível, uma vez que se encontra deteriorado e não responde significativamente às novas demandas sociais, conforme exposto. Nesse viés, entende Antonio Porras Nadales e Pedro de Vega García que o primeiro ponto que deve ser pensado é se o sistema representativo contemporâneo é capaz de responder às novas demandas sociais, vinculadas aos novos movimentos sociais, ou se faz necessário buscar novos e melhores sistemas para responder tais questões.³⁰¹

Sobre essa questão, entende-se que a posição a ser adotada é a busca pela reestruturação da democracia representativa, e não sua superação, a partir de novos mecanismos promotores de uma maior e mais efetiva participação.

Esse também é o posicionamento de Antonio C. Wolkmer:

a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária.³⁰²

Da mesma forma defende Bobbio ao afirmar que até esse momento ninguém conseguiu desenvolver uma instituição apta para substituir a representação mantendo as liberdades públicas dos cidadãos.³⁰³ Afirma também que é impossível a substituição da

³⁰¹ NADALES, op. cit., p. 15.

³⁰² WOLKMER, Do paradigma ..., p. 90.

³⁰³ BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

representação por alternativas diretas de participação a partir do modelo adotado pelo Estado contemporâneo: ou pelo seu tamanho territorial ou ainda pelos altos custos que causaria.³⁰⁴

Entende-se que o problema da representação concentra-se na insuficiência das instituições existentes em relação às novas demandas sociais que surgem a cada momento. “A representação não tem realizado, na prática, o que promete em teoria.”³⁰⁵

Com isso, as decisões tomadas pelos representantes do povo não refletem os seus interesses, até mesmo porque estão quase sempre influenciadas por grandes grupos econômicos, financiadores das campanhas eleitorais. A composição dos gabinetes reflete apenas um arranjo político, não estando vinculada às idéias das pessoas que atuarão nesses cargos, as quais chegam até mesmo a desconhecer o programa partidário que elegeram o representante.

Dessa forma: “enxergar as limitações atuais da representação política, reconhecer as suas disfunções, compreender como funcionam hoje as instituições representativas constituem passos importantes para a descoberta de meios apropriados ao aperfeiçoamento da democracia.”³⁰⁶

Boaventura de Souza Santos também propõe que a democracia representativa seja reestruturada a partir de uma maior participação política que não restringe simplesmente ao ato de votar. E afirma que, para isso ser possível, o campo do político deve ser redefinido e ampliado, desocultando as formas de opressão e de dominação e criando novas formas de democracia e cidadania. Haverá com isso uma repolitização global da prática social e do campo político.³⁰⁷

³⁰⁴ BOBBIO, **Estado, governo e sociedade...**, p. 155.

³⁰⁵ DIAS, op. cit., p. 75.

³⁰⁶ Idem, ibidem, p. 76.

³⁰⁷ “Politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada.” SOUZA SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice...**, p. 270-271.

Para Campilongo: “[...] o adensamento das formas de representação política passa pela denúncia constante de suas limitações, pelo aperfeiçoamento do sistema representativo e por sua combinação com outros mecanismos de participação.”³⁰⁸

As denúncias acerca das limitações desse sistema já foram realizadas. Busca-se a partir de agora o desenvolvimento de mecanismos úteis para a reestruturação desse modelo de representação clássico que se encontra debilitado. Tais mecanismos, no entender de Paulo Bonavides, transitam necessariamente pela democracia participativa.³⁰⁹

A partir disso, tem-se que a análise da participação e seus mecanismos fazem-se estritamente necessárias, para a verificação da possibilidade de efetivação da democracia participativa, no contexto do mundo contemporâneo, influenciado diretamente pelo processo de globalização.

2.3 Participação: a democratização da representação.

A crise enfrentada pelo Estado e por suas diversas instituições, o descrédito da população nos partidos políticos e em seus programas, a crescente burocracia, além da ampliação dos conflitos sociais impulsionaram a teoria política a buscar soluções. Segundo Wolkmer, as premissas geradoras da crise da representação não devem encaminhar à abolição do sistema representativo, “muito menos das organizações convencionais que agregam interesses gerais e específicos, como os partidos e os sindicatos”.³¹⁰

³⁰⁸ CAMPILONGO, **Representação política e ordem jurídica...**, p. 117.

³⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

³¹⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 2ª ed., São Paulo: Alfa Ômega, 1997, p. 134.

Devem ser encontradas saídas alternativas para esse sistema, mudando sua estrutura de forma a alinhá-la a essa nova teoria democrática, mas aproveitando seus instrumentos de delegação de poder.

Uma das soluções propostas pela teoria política é a utilização da participação popular como fonte reestruturante da democracia representativa. Aproximar os cidadãos do poder decisório poderá contribuir de forma efetiva para a emancipação cidadã de cada indivíduo. Perceber-se como membro de uma comunidade, participando ativamente dela e assumindo a responsabilidade de suas decisões aproximará o indivíduo da concepção antiga de liberdade pregada por Constant e conduzirá a democracia representativa a um panorama mais aberto e flexível aos anseios populares.

Problemas; até então não enfrentados pela teoria política tradicional; terão seu espaço assegurado nas deliberações e tomada de decisões. Nesse sentido, explica Teixeira:

Exercita-se assim uma outra lógica – a da solidariedade e busca de um consenso normativo em relação a questões básicas, tais como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional, possibilitando-se o surgimento de novos tipos de participação, mais ampla, inclusive de conteúdo mais contestador, formando-se uma nova cultura política que se valorizam a ação coletiva, a construção de identidades, a criação e efetivação de direitos, o enfrentamento dos problemas cotidianos.³¹¹

Dessa forma, questões pertinentes aos cidadãos não abordadas pelos seus representantes encontrarão abrigo e auxiliarão na emancipação do cidadão, através de sua participação efetiva na condução das coisas públicas. Mas para que isso ocorra de forma efetiva deve-se compreender o real significado de participação.

³¹¹ TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed, São Paulo: Cortez, 2002, p. 28.

2.3.1 O que é participação?

A expressão participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, sendo muitas vezes associada a outros termos como a democracia.³¹² Frente a isso acaba por enfrentar o mesmo problema que essa, pois é aplicada com vários sentidos, implicando utilização diametralmente oposta de um autor para o outro.³¹³

Participar tem como pressuposto dois significados semânticos fundamentais: *tomar parte* de um ato ou processo, e ser parte de um órgão, de uma região, de uma comunidade. Essas duas dimensões se interligam e interdependem, uma vez que “toma-se parte enquanto se é parte”.³¹⁴ Nesse sentido, o segundo significado constitui uma “pré-condição ao exercício das prerrogativas dos participantes a uma atividade em uma dada coletividade”.³¹⁵

Em termos amplos, entende-se que a participação consiste na escolha livre “daquilo que é disponível na situação presente e comportamentos coletivos de associação e de promoção de recursos.”³¹⁶ Dessa forma é possível participar no interior das organizações sociais das mais diferentes naturezas, constituindo, até mesmo, uma forma de arrecadação de

³¹² Bobbio pontua que a participação política pode assumir interpretações diversas conforme o modelo estatal em que é adotada. A inserção, portanto, da participação política em um Estado com sólidas formas democráticas se diferencia da participação política e Estados ditatoriais. “É indispensável precisar bem isto, porque se verifica que o substantivo e o adjetivo que compõem a expressão Participação política se prestam a interpretações diversas. Antes de tudo, a definição de atividade política nem sempre é unívoca; se quanto a certas atividades como o ato de votar, por exemplo, não existem dúvidas, pelo que respeita a outras, principalmente da esfera religiosa, econômica e cultural, o problema não é assim tão simples e a solução depende amiúde da cor ideológica dos próprios participantes. Em segundo lugar, o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à protagonista de destaque.” In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. p. 888.

³¹³ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª ed, São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-14.

³¹⁴ RANIOLO, Francesco. **La partecipazione politica**. Bologna: Mulino, 2002, p. 13. “Si prende parte in quanto si é parte.”

³¹⁵ Idem, ibidem, p. 13. “[...] preconditione per l’esercizio delle prerogative dei partecipanti alle attività di una data collettività”

³¹⁶ FALEIROS, Vicente de Paula. Formas ideológicas da participação. **SSS**: n. 09, agosto de 1992, p. 18.

prestígio: aquele que participa com maior intensidade é premiado e visto como uma pessoa comprometida.³¹⁷

Já a ausência de participação confunde-se com a incapacidade de assumir responsabilmente a vida social e política, atribuindo ao povo a incapacidade de deliberar, votar, decidir e escolher, justificando, assim, a ausência ou o desinteresse pelo social e pelo político. A fim de preservar o elitismo, visando a conservação das classes dominantes, constrói-se uma ideologia em que as classes desprovidas de poder, subalternas, são incapazes de “decidir o seu próprio destino e o destino de toda a sociedade, de forma autônoma.”³¹⁸

No campo político, especificamente, a participação popular constitui o

processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção quotidiana consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos e associações, com vistas a elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público.³¹⁹

Elenaldo Teixeira entende que participação é processo, ou seja, baseia-se na “interação contínua entre os diversos atores que são ‘partes’, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade.”³²⁰ Propõe ainda uma diferenciação entre participação popular e participação cidadã. A primeira referindo-se à atuação de movimentos que buscam atender as necessidades sociais tanto de forma violenta, ou seja, realizada contra o Estado (“posicionamento anti-Estado”)³²¹, assim como a adoção de uma posição negligenciadora do Estado, atuando como se ele não existisse.

³¹⁷ Entende-se, contudo, que participação não se resume ao mero direito de optar sobre aquilo que está disponível. Mas assim, agir diretamente propondo novos projetos e idéias, passando da posição de espectador para a de ator.

³¹⁸ FALEIROS, op. cit., p. 18-21.

³¹⁹ DIAS, op. cit., p. 79.

³²⁰ TEIXEIRA, op. cit., p. 27-28.

³²¹ Idem, ibidem, p. 30.

E referindo-se ao termo participação cidadã³²², explica que;

Ao referir a “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”.³²³

Pedro Demo, seguindo na mesma corrente, afirma que “participação é conquista”, ou seja, é um processo sem fim e que busca a autopromoção. Também é um processo de conquista, uma vez que não pode ser entendida como concessão já que não é algo secundário, mas principal. Além disso, ela não pode ser entendida como preexistente, “porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro.”³²⁴

A forma mais utilizada de participação ocorre através do voto. Aliás, na democracia representativa ela é uma das únicas formas possíveis. É a partir do exercício do direito do voto que se cumpre o papel de participação dos cidadãos na vida política de sua comunidade. Ampliar essa participação pode constituir um problema para o governo, uma vez que o desenvolvimento de uma aprendizagem que conduza os indivíduos a fazer parte do processo pode propiciar questionamentos acerca do próprio governo e da própria vida social vigente, surgindo a concepção de que participação é “liberdade com responsabilidade”.³²⁵

³²² O autor destaca que a participação cidadã não se confunde com a “participação social e comunitária”, pois não se identifica com a participação isolada ou a prestação de serviços comunitários, muito menos com a defesa de interesses específicos ou “expressão de identidades”; também não se identifica com a participação popular, pois não tem como objetivo o atendimento às demandas sociais ou a realização de protestos contra o Estado ou de “costas para o Estado”. In: idem, *ibidem*, p. 31.

³²³ TEIXEIRA, op. cit., p. 32.

³²⁴ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 4ª ed, São Paulo: Cortez, 1999, p. 18.

³²⁵ FALEIROS, Vicente de Paula. Formas ideológicas da participação. *SSS*: n. 09, agosto de 1992, p. 19.

De acordo com Pedro Demo, a participação está interligada à outra questão histórica que é a dominação e esta, por sua vez, interliga-se com o poder. A sociedade sempre gravitou ao redor do poder e a teoria da participação não pode ignorar esse fato, sob pena de se tornar ingênua e inócua. Nesse sentido, adverte o autor, que possíveis defensores da participação ao assumirem o poder podem se tornar seus inimigos, pois ela conduz às críticas e a divisão de possíveis privilégios.³²⁶

A participação implica, na teoria democrática, na resposta à pergunta: quem e como participa do processo de tomada de decisões políticas? Para responder a essa indagação faz-se necessária a exposição acerca dos vários modos participação.

Juan E. Diaz Bordenave acentua que ela poderá ocorrer de diversas formas: (a) participação de fato, ou seja, na execução material de tarefas que auxiliem dada comunidade como a pesca, a caça ou o culto religioso; (b) participação espontânea – é aquela que conduz os indivíduos a formarem grupos sem objetivos definidos, mas tendentes à satisfação de suas necessidades psicológicas de pertencer a um grupo ou de expressar-se; (c) participação imposta; nesse caso o indivíduo é obrigado a se integrar em determinado grupo ou realizar atos é, por exemplo, o caso da obrigatoriedade do voto prevista no ordenamento brasileiro³²⁷; (d) participação voluntária, na qual os membros que criam determinado grupo definindo sua organização, estabelecendo objetivos e os métodos de trabalho, é o caso, por exemplo, dos sindicatos e partidos políticos; (e) participação voluntária provocada por um agente externo; nesse caso os integrantes são provocados por agentes externos a realizarem seus próprios objetivos ou então, daqueles que criaram os agentes externos; (f) participação concedida, aqui

³²⁶ DEMO, op. cit., p. 84.

³²⁷ A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que: Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos; [...]"

a participação é uma parte do poder considerada legítima de influências tanto dos representantes como dos representados, é o caso do orçamento participativo.³²⁸

Maria da Glória Gohn acrescenta que a participação assume diversas formas, desde a liberal, passando pela revolucionária e autoritária, até chegar à democrática. Na primeira a participação atua de forma a privilegiar a sociedade civil a fim de que o Estado não possa interferir na vida dos indivíduos. Note-se que essa forma não implica participação do cidadão na vida estatal, mas, ao contrário, existe meramente para controlá-lo. São derivantes dessa forma: a participação corporativa, a qual fundamenta-se em um objetivo maior que os interesses pessoais: o bem-comum; e a participação comunitária, que “concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado.”³²⁹ É a busca da união entre o público e o privado.

A segunda forma, participação autoritária, tem como objetivos a integração e também o controle social em relação à sociedade e à política. Pode se transformar em participação cooptativa em regimes que utilizem a representação. Nesse caso, há um estímulo vertical de cima para baixo, promovendo programas que amenizem os problemas sociais através da implementação de políticas públicas.³³⁰

Na forma de participação democrática a soberania popular é privilegiada determinando a ocorrência da participação tanto na sociedade civil como nas instituições políticas. Segundo Gohn;

Alguns vícios existentes na concepção liberal, que explicam a constituição de redes clientelísticas movidas pelo poderio econômico ou de prestígio político, não ficam ausentes na concepção de participação democrática, porque o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída essa

³²⁸ BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 27-31.

³²⁹ GOHN, op. cit., p. 16.

³³⁰ Idem, ibidem, p. 16.

representação. Defende-se o ideal liberal da competição no interior da sociedade civil e afirma-se que, no interior do Estado, as hierarquias devem ser respeitadas.³³¹

Na revolucionária “a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político.”³³² Essa organização poderá ocorrer no ordenamento jurídico vigente ou em “canais paralelos”, daí a importância dos partidos políticos responsáveis pela formação de quadros para que a participação se torne um instrumento qualificado. Já na participação radical busca uma substituição do regime da representação clássica para o da democracia participativa, na qual o controle seria de responsabilidade da sociedade, implicando uma redistribuição do poder nas diferentes camadas e setores sociais.

A democrático-radical, união das últimas duas, tem como fundamento o pluralismo, pois fortalece a sociedade civil para que essa transforme as realidades sociais. Os movimentos sociais assumem uma relevância maior que os partidos políticos, uma vez que os entes participativos são considerados como “sujeitos sociais” e os indivíduos como “cidadãos”. Nesse sentido, “participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo, é dividir responsabilidades com a comunidade. Esta última é vista como parceira, como co-responsável permanente, não apenas como ator coadjuvante em programas esporádicos.”³³³

Para Bordenave a participação é inerente ao ser humano, fazendo parte de sua natureza.³³⁴ Isso é demonstrado através das bases complementares que formam a participação.

³³¹ GOHN, op. cit., p. 17-18.

³³² Idem, ibidem, p. 18.

³³³ Idem, ibidem, p. 19.

³³⁴ “Em síntese, a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Nesse sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa.” In: BORDENAVE, op. cit., p. 17.

A primeira base, denominada de afetiva, porque traduz o prazer que o indivíduo sente em fazer determinadas coisas com outros indivíduos; e uma base instrumental, reveladora de fazer as coisas com outras pessoas é mais eficaz que fazê-las sozinhas, no entanto essas duas devem se complementar e harmonizar.

Esclarece John Randolph Lucas que o tema não deve ser tratado de forma tão complexa, afirmando que a participação assume, basicamente, duas formas, quais sejam: o conhecimento das decisões a serem tomadas assim como os seus motivos; a outra, por sua vez refere-se a uma postura mais ativa em que o cidadão participa no sentido de prestar auxílio.³³⁵ Ou ainda, a simples presença do indivíduo ou a atividade, quando ele se empenha em decisões e atos políticos.³³⁶

Para esse autor alguns aspectos da participação devem ser ressaltados. De um lado encontram-se os árdios defensores da participação e seus argumentos, assim como de outro lado, os contrários a esse posicionamento.

Na corrente defensora da participação defende-se que é mais fácil a compreensão dos motivos pelos quais uma decisão é tomada se o indivíduo fizer parte da discussão, a troca de experiências e de percepções sobre determinado tema torna a discussão mais proveitosa e com mais possibilidades de resolução dos problemas que afligem a sociedade. Isso porque essa forma de participação não acredita que todos os indivíduos são iguais, mas que é a partir da diferença que são estabelecidas novas redes de contato.

A liberdade era premissa do modelo clássico de representação, na qual uma das principais dicotomias se estabelecia entre o público e o privado. Com a participação, a distinção ocorre entre interesses próprios e interesses comuns, que podem coexistir na esfera do público e do privado. A liberdade assume, com isso, a feição adotada pelos antigos, na

³³⁵ LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Tradução Cairo Paranhos Rocha, Brasília: UNB, 1985, p. 107.

³³⁶ PORTA, op. cit., p. 87.

concepção de Constant; ou seja, não se limita a determinadas classes e nem ao político, mas circunda todas as esferas de poder, principalmente o econômico e o cultural.³³⁷

Dessa forma para Comparato:

O princípio da participação implica, pois, a realização mais concreta da soberania popular. Soberano é o povo, não apenas periodicamente, quando os cidadãos se deslocam para manifestar o seu voto, mas também e sobretudo quando eles exercem diretamente funções públicas no interesse coletivo. Protetor das liberdades é o Poder Público que interfere na vida econômica privada, corrigindo desvios ou impedindo que a concentração de poder em mãos de particulares se faça em detrimento do bem comum; quando exerce efetivamente as funções de serviço público, de educação e de saúde, por exemplo, que a iniciativa privada negligencia. O Estado aí não apenas pode, mas tem o dever constitucional de agir, sem que isso represente invasão do território particular, apropriado pelos indivíduos ou classes na sociedade civil.³³⁸

Acredita-se também que a participação é capaz, segundo Lucas, de frear a tirania, uma vez que exerce um poder controlador direto dos atos do governo. Enquanto o governo utilizar o seu poder de forma correta, esse permanecerá, caso contrário, a participação atuará como “pedal de embreagem”³³⁹ que será acionado no caso de uso incorreto do poder e desengatado quando atuar de forma a atingir o bem-comum, a partir das decisões tomadas pelo povo.

Dessa forma, um dos papéis desempenhados pela participação popular é o controle social que pode ocorrer, na concepção de Teixeira, ou através da prestação de contas pelo Poder Público aos cidadãos - *accountability*-, ou então, na responsabilização dos atores políticos pelos atos que praticaram durante seus mandatos. A soberania se externaria não só

³³⁷ COMPARATO, op. cit., p. 126.

³³⁸ Idem, ibidem, p. 127.

³³⁹ LUCAS, op. cit., p. 114.

através da eleição de representantes, mas também com a forma de controle sobre os mesmos.³⁴⁰

Paralelamente a essas vantagens, a corrente defensora da manutenção do sistema representativo clássico proclama diversos argumentos para eliminar a participação do cenário das disputas políticas. A primeira seria o enfraquecimento dos partidos políticos e de suas lideranças, assim como, do próprio Poder Legislativo e, conseqüentemente, da própria democracia.³⁴¹

Sob esse aspecto, entende-se que uma análise mais aprimorada revela uma possível debilidade desse argumento. A participação popular, no sentido de intervenção direta do povo na formação da vontade estatal, atua como forma de controle do Parlamento e dos partidos políticos. Não há uma substituição dos representantes pela convocação dos cidadãos para que se reúnam, deliberando e votando os assuntos de interesse público. Há, todavia, uma maior discussão e fiscalização acerca de assuntos de relevância ímpar para a população. A participação dos cidadãos dessa forma tende a fortalecer os institutos da representação, uma vez que aproxima diretamente a sociedade civil da sociedade política.

Essa talvez seja uma das grandes barreiras encontradas pela participação política. Há um certo temor dos representantes de que surjam novas lideranças políticas auxiliadoras no controle e fiscalização dos atuais representantes eleitos. Da mesma forma esse medo se dissemina pelos partidos políticos, uma vez que os partidos menores, sem cadeiras suficientes no parlamento, podem atuar diretamente nas deliberações populares com o objetivo de implementar projetos do seu programa de governo.

Entende-se, conforme apontado no primeiro capítulo desse trabalho, que constitui premissa da democracia representativa a existência de partidos políticos. Esses corresponderiam à forma possível de estabelecimento de um elo entre a sociedade civil e a

³⁴⁰ TEIXEIRA, op. cit., p. 38-39.

³⁴¹ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa:** referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991, p. 44-110.

esfera política. Ademais, acredita-se que a delegação de poderes não deve ser substituída, mas sim reestruturada, através dos mecanismos propostos pela participação dos partidos políticos, mas não de sua exclusão do cenário político.

Ressalte-se paralelamente que a participação política ocorre internamente nos partidos políticos, a partir da discussão de idéias e programas condizentes com a prática partidária.

Outra crítica à adoção da participação popular seria que essa resultaria na lentidão ou, até mesmo, paralisação do processo de tomada de decisões políticas pelo Parlamento e de sua implementação. Nesse caso, os benefícios trazidos pela participação são totalmente contrários a essa posição. Caberia ao povo decidir as questões mais controversas desafogando o Legislativo. Tem-se como exemplo a união civil de homossexuais, aborto e as diversas reformas propostas pelo Executivo. Cabe ressaltar ainda que Maria Victória Benevides entende que, dessa forma, haveria uma maior liberdade dos partidos e de seus membros para tratarem desses assuntos polêmicos deixando a decisão para a maioria dos cidadãos.

Outra crítica reside na argumentação de que a atividade plebiscitária pode conduzir a uma manipulação do povo e uma conseqüente implementação da tirania. Contudo, a competência para convocação para utilização desse instrumento seria do próprio povo ou do Parlamento e não do Executivo. Ressalte-se ainda que a deliberação sobre o assunto deveria ocorrer com plena liberdade de expressão, com a divulgação de todas as informações necessárias para que os indivíduos decidissem conscientemente.

A mais antiga crítica de todas é a de que o homem comum não teria capacidade técnica suficiente para conduzir politicamente o Estado. Há duas questões a serem analisadas em relação a esse ponto. A primeira é a de que a simples obtenção de capacidade técnica não é capaz de por si só transformar um indivíduo em um bom governante, mas os cidadãos também podem se cercar de informações e de meios alternativos para alcançar o

conhecimento técnico supostamente exigido para determinada questão política. E a segunda, e mais contundente, é a de que a própria democracia representativa não exige nenhuma qualificação técnica específica como condição de elegibilidade dos candidatos.³⁴²

Della Porta coloca ainda mais dois pontos que merecem ser analisados: a existência de um descontentamento político gerado pelo aumento de participação e responsável pela criação de diversos riscos para a democracia, entre eles a desintegração da ordem civil, o enfraquecimento dos líderes e um aumento da alienação dos cidadãos; e as baixas taxas de participação.

Em relação ao primeiro, há autores, como Huntington, que defendem a idéia de que haveria um excesso de democracia e, conseqüentemente, de participação, sendo que a primeira somente traria benefícios para o Estado se trouxesse em seu bojo uma certa dose de apatia popular. Para ele a vulnerabilidade da democracia norte-americana derivava do fato das dinâmicas internas da democracia numa sociedade altamente instruída, mobilizada e participativa.³⁴³

Já de outra monta, existem estudos que revelam a baixa taxa de participação popular, entretanto ela diminui de forma inversamente proporcional, à medida que aumenta a exigência de dedicação, tem-se como exemplo o fato de ir votar ao invés de interessar-se pela política.³⁴⁴

³⁴² O art. 14, § 4º da Constituição Federal do Brasil dispõe que serão inelegíveis os alistáveis e os analfabetos, não impondo nenhuma condição técnica específica para a disputa eleitoral.

³⁴³ HUNTINGTON, S. P. *Gli Stati Uniti*. CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. **La crisi della democrazia**. Milão: Angeli, 1977, p. 37-38.

³⁴⁴ Della Porta descreve uma pesquisa realizada em 1965, nos Estados Unidos, sobre a quantidade de participação. Nesse sentido: “os ‘gladiadores’, muito activos em política, eram apenas 7% dos cidadãos; os ‘espectadores’, empenhados em um nível mínimo, 60%; e os ‘apáticos’ totalmente desinteressados, 30%. Verificaram-se resultados similares, no mesmo país, numa pesquisa de Verba e Nie [1972], que, distinguindo também o nível de participação, apuraram 22% de cidadãos, totalmente passivos, a que se juntavam 21% que se limitavam a votar, enquanto aos outros, 20% eram ‘localistas’ que só se interessavam pelas questões locais e 4% ‘paroquianos’ que apenas se ocupavam do que lhes dizia respeito directamente, 15% ‘contendentes’, que se mobilizavam em campanhas específica; e somente 18% ‘acivistas globais’, envolvidos por todo o arco das questões políticas.” In: PORTA, op. cit., p. 89.

Esse panorama traz para o aspecto político uma desigualdade de participação. Segundo Della Porta, os mais instruídos são os que mais participam politicamente, assim como os provenientes das classes médias, os homens, os indivíduos com fase de idade intermediária, os casados, os que residem em cidades, os integrantes das maiorias étnicas e aqueles que se encontram empenhados socialmente ou em organizações de diversos tipos.³⁴⁵ Nesse sentido a desigualdade social refletiria também o desencadeamento de uma desigualdade política. Daí a existência de alguns autores que condicionam a participação a alguns fatores, quais sejam, a mudança na consciência popular e a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

Em contrapartida encontram-se os autores defensores da participação colocando-a como propulsora da crise da democracia, determinando sua expansão, uma vez que os cidadãos utilizam todas as formas de participação para obterem suas metas políticas e demonstrando que não estão concordando com os rumos tomados pelo governo.

De acordo com Dias, é o viés político que desmascara ao indivíduo a sua posição de submissão e desigualdade na sociedade. A partir da participação é que os cidadãos possuem mais condições para participarem de uma melhor forma conseguindo transformar sua condição social e política.³⁴⁶

Nesse sentido, também entende Paulo Freire, ao afirmar que somente através da conscientização do indivíduo das pressões e das condições de submissão em que vive é que ele poderá alterar essa realidade.³⁴⁷

Para Demo o aspecto mais importante da participação é o desenvolvimento de uma cultura democrática, ou seja, “marca e característica de sua [do povo] organização e sobrevivência”.³⁴⁸ Trata-se de uma cultura construída como um valor comum, não sendo

³⁴⁵ Pesquisa realizada nos Estados Unidos por Milbrath em 1977. In: PORTA, op. cit., p. 87-88.

³⁴⁶ DIAS, op. cit., p. 91.

³⁴⁷ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 32ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

³⁴⁸ DEMO, op. cit., p. 79.

tolerados níveis exorbitantes de desigualdade e ainda, “[...] a naturalidade do funcionamento de processos participativos, marcados pelo acesso aberto ao poder, seu controle, pela burocracia comprometida com o serviço aos interessados, pelo exercício constante das regras comuns do jogo, pela negociação como forma primordial de tratamento das divergências [...]”.³⁴⁹

Nesse sentido, explica Demo que a constatação da existência da dominação e do impedimento da participação é meramente o ponto de partida para o desenvolvimento dessa nova cultura democrática. Isso porque participação implica compromisso e envolvimento, não sendo, porém, coerente com a desistência perante as dificuldades.³⁵⁰

Ressalta ainda que a participação não é ausência de poder, mas sim outra forma de poder, uma nova forma de intervir na realidade passando pela “autocrítica”, reconhecendo os limites e as possibilidades de suas propostas e intervenções e o diálogo realizado de forma aberta com os interessados, reconhecendo nos indivíduos participantes não um objeto ou uma clientela, mas sim membros de uma comunidade que conhece seus problemas e busca conjuntamente por soluções.³⁵¹ Por isso a maioria das políticas sociais propostas, ou melhor “impostas pelo Estado”, constituem meramente assistencialismos.³⁵²

Dessa forma: “A articulação entre os mecanismos e representação, baseados no princípio da maioria, e os de participação, sem tendência ao particularismo de interesses e à manipulação plebiscitária, parece constituir-se no grande desafio da teoria política contemporânea.”³⁵³

³⁴⁹ DEMO, op. cit., p. 79.

³⁵⁰ Idem, ibidem, p. 12-17.

³⁵¹ Idem, ibidem, p. 19.

³⁵² É o caso, por exemplo, do Programa Fome Zero, imposto pelo governo Lula. A sociedade não foi ouvida e propostas trazidas por pessoas que participam ativamente há diversos anos de projetos contra a fome foram descartadas.

³⁵³ TEIXEIRA, op.cit., p. 31.

2.3.2 Democracia participativa.

Adotando a concepção de que a partir da utilização da participação poderá ser reestruturada a democracia representativa, surge a teoria da democracia participativa. Essa engloba as formas clássicas de representação, isso é, com a continuidade da delegação de poder, mas acrescentando instrumentos de participação direta dos cidadãos na condução das coisas públicas.³⁵⁴

De acordo com Souza Santos³⁵⁵, a democracia percorreu diversos estágios durante o último século. A primeira grande discussão teórica a esse respeito tinha como objeto a análise da desejabilidade da democracia, durante a primeira metade do século XX.

Isso porque durante o século XIX perdurou a idéia negativa de democracia, a qual consistiria num perigo às demais instituições, pois poderia colocar no poder alguém despreparado para assumir tamanha responsabilidade. É a idéia pregada por Mill quando afirma que somente os especialistas possuíam capacidade para governar de forma adequada.

Esse debate foi vencido pela corrente defensora do regime democrático, no entanto atualmente há uma expansão deste regime por todo o planeta. Contudo, junto com a vitória democrática foi propagado o consenso de que a representação seria a melhor forma de exercício da democracia.³⁵⁶ Com isso, reduziu-se a democracia ao simples procedimento

³⁵⁴ “A democracia participativa é um tipo de democracia representativa que se conjuga a possibilidade de participação direta nas decisões, podendo haver gradações, na medida em que há modelos que possibilitam mais ou menos participação.” In: MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001, p. 30.

³⁵⁵ SOUZA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar..., p. 43 e ss.

³⁵⁶ “[...] as sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção de democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição.” In: Idem, *ibidem*, p. 59.

eleitoral, às regras do jogo no entender de Bobbio³⁵⁷, restringindo-se a participação e soberania popular. Disseminou-se no entender de Boaventura a hegemonia democrática da representação.³⁵⁸

Essa idéia hegemônica foi aprimorada e influenciada por um outro debate surgido na última década do século XX: as variações adotadas pela democracia. A partir da análise dessa idéia, funda-se concretamente a concepção de democracia com a contradição existente entre a mobilização e a institucionalização, a valorização positiva da apatia política, ou seja, aos cidadãos caberia somente escolher os representantes e não decidir diretamente; na forma eleitoral adotada pelas diversas democracias; no pluralismo visto apenas a partir da existência de partidos políticos, na discussão entre as elites e nas teorias minimalistas da participação popular.³⁵⁹

Souza Santos propõe a criação de uma nova teoria contra-hegemônica dando-se “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia.”³⁶⁰ E para ele isso passa pela adoção da democracia participativa, como já está ocorrendo em alguns países do sul, como é o caso do Brasil.

O desenvolvimento de uma discussão a esse respeito, para ele, foi desencadeado pelos processos de democratização sofridos por diversos países, na segunda metade do século XX. Essa democratização trouxe ao debate questões envolvendo o procedimento e a participação social, sendo que a ampliação dessa participação fez com que surgisse uma “redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local,

³⁵⁷ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.**

³⁵⁸ SANTOS, Introdução: para ampliar..., p. 39.

³⁵⁹ Idem, ibidem., p. 41-42. Nesse sentido, pode-se afirmar que “a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva ao pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral.” In: Idem, ibidem, p. 45-46.

³⁶⁰ Idem, ibidem, p. 51.

recolocando o problema da escala no interior do debate democrático”³⁶¹ e, enfim, trouxe à tona a questão envolvendo representação e diversidade cultural e social.

Esse processo democratização fez com que a democracia participativa assumisse uma identidade contra-hegemônica ao colonialismo ou autoritarismo vivenciado durante o século XX nos países do Sul.³⁶²

Exercitada de maneira ainda representativa, os defensores dessa contra-hegemonia começam a conseguir espaço para dialogar buscando propostas possíveis à implementação de uma nova teoria democrática que respeite os diversos tipos de cultura, sem segregá-los, e que promova a emancipação do cidadão.

Para Bonavides, a emancipação do cidadão passa pela adoção da democracia direta. Não aquela que existia na Grécia Antiga, onde os cidadãos se reuniam no *ágora* para deliberar e decidir o rumo de sua cidade-estado. A democracia direta proposta por Bonavides é uma mescla dessa, mas de forma amenizada, com os instrumentos da representação.

Nesse sentido, são suas palavras:

Enfim, a democracia direta é o povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando, pela expressão desimpedida de sua vontade regulativa, o controle final de todo o processo político. Só o povo, constituído, por conseguinte, em árbitro supremo, confere legitimidade a todos os pactos e acomodações dos grandes interesses sociais conflitantes na sociedade complexa e pluralista. O povo-ficção dos ordenamentos representativos cede lugar ao povo-realidade e concreção da democracia direta.³⁶³

Os óbices à implementação de uma democracia direta são muitos. Entre eles pode-se citar a vasta extensão territorial dos Estados, os altos custos proporcionados pelos mecanismos tradicionais de deliberação e de tomadas de decisões, a necessidade de respostas

³⁶¹ SANTOS, Introdução: para ampliar..., p. 54.

³⁶² “O que está em causa nestes processos é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo – Índia, África do Sul e Moçambique – ou de democratização – Portugal, Brasil e Colômbia. In: Idem, *ibidem*, p. 57.

³⁶³ BONAVIDES, **Teoria do Estado**. p. 435.

rápidas às demandas econômico-sociais devido à globalização, responsável pela aceleração das relações sociais, o desinteresse generalizado da população pelas coisas públicas e o coronelismo implantado nos partidos políticos, dentre outros.

José Antônio Giusti Tavares é um dos críticos da adoção da democracia direta por ela constituir “uma impossibilidade lógica e psicológica”.³⁶⁴ Ao contrário do posicionamento de Bonavides, o mencionado autor afirma que essa forma democrática jamais existiu, pois excluía da possibilidade de participação uma grande maioria da população.³⁶⁵

Adotando uma posição semelhante à proposta por Mill³⁶⁶, afirma que essa impossibilidade existe não só devido ao aumento da “tecnicidade e complexidade das informações necessárias para tomar decisões públicas na democracia moderna”, mas também à “abstenção massiva e a incapacidade dos homens comuns – incluídos os mais esclarecidos, as elites e, sobretudo, os especialistas – de se autogovernarem.”³⁶⁷

Conforme já apontado, nem o Parlamento possui capacidade técnica para deliberar e votar projetos de lei sobre todos os temas. Faz-se necessário, sendo até mesmo uma das condições de implementação da democracia participativa, a educação. É através dela que os cidadãos conseguirão se orientar para escolherem livremente os caminhos que sejam que o Estado percorra. A própria participação já constitui um processo de educação, uma vez que demonstra aos membros de uma dada sociedade todas as possibilidades possíveis e os embates e debates teóricos a respeito de um determinado tema.

³⁶⁴ TAVARES, José Antônio Giusti. A democracia participativa. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **Totalitarismo tardio; o caso do PT**. 2ª ed., Porto Alegre: Mercado aberto, 2000, p. 130.

³⁶⁵ [A democracia direta] “Não existe e jamais existiu efetivamente, quer em Atenas no século de Péricles, quer nos cantões suíços, quer na Comuna de Paris ou no governo dos soviets, as quatro experiências em que se supõe encontrá-la.” In: Idem, *ibidem*, p. 130.

³⁶⁶ Ver também SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 86, quando afirma que: “os problemas atinentes à vida do estado tornaram-se muito diversos e complexos, exigindo conhecimentos de toda a sorte, tornando impensável a entrega das decisões das atividades do Estado contemporâneo inteiramente ao cidadão comum não especializado, por mais paradoxal que isso possa soar frente ao referente democrático.”³⁶⁶

³⁶⁷ TAVARES, op. cit., p. 130.

Ademais a participação do cidadão nas deliberações, faz com que esse passe a se enxergar como membro integrante de uma sociedade, responsável pelas suas decisões e pelas propostas apresentadas.

A retomada por um novo conceito de democracia direta remonta às idéias de Rousseau, para o qual a partir da consulta popular formar-se-ia a vontade geral. Para ele a soberania era inalienável devendo, portanto, ser exercida diretamente pelos cidadãos.

Por óbvio que não se almeja um retorno à democracia existente na Grécia antiga, em que o cidadão era conclamado a todo o tempo a participar das deliberações e de votações. Nem que todos os decretos, regulamentos que tenham por finalidade a administração da máquina do poder público restrinjam-se à competência do cidadão.

O que se pugna é a utilização da democracia direta concomitantemente com a representação política.³⁶⁸ Assumindo essa um caráter subsidiário, pois as decisões mais relevantes para a nação caberiam aos cidadãos. A partir disso, entende-se que não se deseja a transformação do indivíduo no “cidadão total”, ou seja, aquele dedicado totalmente às decisões políticas e às coisas públicas.

Note-se que essa era a tese defendida por Rousseau, quando dividia o Poder Público em governo, referindo-se ao Poder Executivo, ou seja, à administração; e o Parlamento, responsável pela redação das leis e propositura de projetos, os quais eram submetidos à sanção popular ao invés da presidencial como adota nosso sistema.³⁶⁹

³⁶⁸ “Democracia direta não quer dizer, por conseguinte, que todas as formas de representação sejam banidas, exorcizadas ou eliminadas, sem o que não haveria democracia.” E ainda: “Democracia direta não quer dizer o povo, todos os dias, todas as horas, em todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercer toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada.” In : BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**, p. 434 e 436.

³⁶⁹ Art. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

IV- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

[...].”

Há uma compatibilidade entre a teoria rousseuniana e a forma democrática formal existente no ordenamento jurídico brasileiro. O Parlamento, dessa forma, seria verdadeiramente a casa do povo, uma vez que esse através da sua sanção conferiria maior legitimidade a “todos os pactos e acomodações dos grandes interesses sociais conflitantes da sociedade complexa e pluralista.”³⁷⁰

Isso porque ao povo pertenceria a soberania e o controle das decisões finais do processo político, ocasionando, de outra monta, a identificação entre governantes e governados. É nesse sentido a exposição de Bonavides: “a chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e não raro, supremo e decisivo.”³⁷¹

É também a posição de Teixeira quando afirma que:

Assim, há que priorizar os momentos que é estrategicamente indispensável sua participação, até porque a sociedade civil não pode substituir o Estado, que deve dispor de agentes capacitados e legitimados para as diferentes funções, responsabilizando-se pelos seus resultados. O aspecto estritamente decisório da participação perde sua ênfase para dar lugar ao debate público das questões, à propositura de alternativas, exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e conseqüente responsabilização.³⁷²

Da mesma forma que Teixeira, Bonavides entende que uma nova teoria democrática somente existirá quando o povo detiver o domínio e o controle dos atos do governo, ou em outros termos, a forma possível de compatibilizar a representação com a participação: *accountability* e responsabilização. Ou seja, a prestação de contas do governo para a população e sua responsabilização pelos atos praticados.

³⁷⁰ BONAVIDES, *Teoria do Estado.*, p. 435.

³⁷¹ BONAVIDES, *Teoria constitucional da democracia participativa...*, p. 46.

³⁷² TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 36.

Outro partidário dessa concepção é Fernando Henrique Cardoso. Para ele: constitui uma “possível forma de aumentarmos o nível de *accountability* da classe política, de aproximarmos representantes e representados, é, por exemplo, um sistema que vincule a base eleitoral aos que a representam, de que há exemplos em vários países.”³⁷³

A participação popular na tomada de decisões e, conseqüentemente, a democracia participativa retiram o cidadão do seu papel de espectador e o faz interpretar a atividade governamental como uma forma de ação, através de sugestões para os problemas. O indivíduo passa da passividade para a ação.³⁷⁴

A globalização é outra causa do enfraquecimento da democracia participativa, pois a manutenção de uma democracia de baixa intensidade, proporcionada pela representação, pode conduzir a uma integração mundial da economia capitalista. Com isso há uma tendência de desconfiguração das formas de participação nos países periféricos. Todavia, a globalização, além de causa da perpetuação do modelo liberal constitui também fator de incentivo aos países a criarem uma estrutura de base democrática forte a fim de manterem a sobrevivência do Estado-nação e de seus cidadãos mais pobres.³⁷⁵

Dessa forma os Estados considerados periféricos podem conseguir manter uma democracia realizada de forma “democrática”, privilegiando a participação do cidadão na tomada de decisões e buscando uma melhor integração entre os membros da sociedade.

Nesse sentido, o Brasil já esboçou a intenção de adotar a participação direta do cidadão exercida concomitantemente com a democracia representativa, sendo uma inovação constitucional.³⁷⁶ Contudo, embora tenha se destacado com a adoção da democracia

³⁷³ CARDOSO, Fernando Henrique. A revitalização da arte da política. In: ZANETTI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**. Brasília: UNB, 1996, p. 28.

³⁷⁴ LUCAS, op. cit., p. 112.

³⁷⁵ SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: por uma nova política de democracia participativa. Tradução Victor Ferreira. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 111.

³⁷⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. Crise da representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 43.

participativa ela foi utilizada pouquíssimas vezes, existindo apenas como uma possibilidade formal.

A utilização dos referidos mecanismos contribuiria drasticamente para a retirada dos cidadãos brasileiros da inércia política, influenciando-os positivamente a participarem ativamente das atividades políticas do País.

A análise correta de tais mecanismos é de extrema importância para a democracia participativa, embora como bem assinalou Bonavides:

É obvio que por via de utilização de técnicas de sufrágio ou manifestação e vontade, como a iniciativa popular, o plebiscito, o *referendum*, o veto etc., o povo estará mais perto da democracia direta, a um passo talvez da sua plenitude. Mas isto somente ocorre se as forças ou correntes políticas de intermediação, a serviço de distintos grupos sociais de interesses adversos ao bem comum, não descaracterizem o sistema; se tal vier a acontecer, ainda que a consulta seja imediata, não haverá, em verdade, democracia direta.³⁷⁷

Nesse sentido, analisar-se-á no terceiro capítulo quais seriam esses mecanismos com suas peculiaridades, a fim de promover a sua maior utilização na política brasileira. A partir do estabelecimento de um canal direto de participação entre a sociedade civil e a sociedade política, poder-se-á redesenhar o Estado brasileiro, com novas demarcações pautadas no exercício direto da soberania pelo cidadão.

³⁷⁷ BONAVIDES, *Teoria do Estado*, p. 435.

3 IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A democracia representativa, de cunho eminentemente liberal e com baixa intensidade, não consegue, conforme demonstrado, responder às demandas sociais surgidas com a nova feição mundial. O processo de transformação dos meios de produção, das necessidades sociais e econômicas e de sua própria finalidade obrigaram o Estado a modificar sua forma de exercício político. A era da globalização iniciou-se produzindo um forte impacto nos países considerados periféricos devido, principalmente, à instabilidade de suas economias.

O Estado minimalista, protetor meramente de direitos fundamentais de primeira dimensão, propagador da concepção negativa de liberdade e difusor da abstenção dos poderes públicos, existente durante o século XVIII e XIX, cedeu espaço ao Estado intervencionista e do bem-estar³⁷⁸; embora se vislumbre, atualmente, uma possibilidade de seu retorno através dos avanços conquistados, até o momento, pelo neoliberalismo.

Para além dos direitos fundamentais de primeira dimensão, passaram a integrar, positivamente, o cenário jurídico os direitos de até a quinta dimensão representando a mutação sofrida no decorrer histórico e cultural dos diversos países.

A diferença básica entre os direitos fundamentais de primeira em relação aos de segunda dimensão, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, é que estes possuem versão positiva implicando, dessa forma, atuação estatal. Abrangem os direitos econômicos, sociais e culturais. Se os direitos de primeira geração compreendiam as liberdades individuais os de segunda geração abrangem também as liberdades sociais.

³⁷⁸ “Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.” In: BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12^a ed., SP: Malheiros, 2002, p. 517.

Os direitos de solidariedade e fraternidade enquadram-se na terceira dimensão. Trazendo como “nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção dos grupos humanos, e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.”³⁷⁹

Os direitos políticos³⁸⁰, entre eles, o de participar diretamente deliberando e decidindo sobre questões de relevância estatal, encontram sua fundamentação legal já no primeiro artigo da Constituição brasileira, em seu parágrafo único, na disposição de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” de acordo com as demais previsões constitucionais.

O povo, portanto, é o detentor do poder político. Ele é quem deve exercê-lo seja de forma delegada através de seus representantes, assegurada a lisura do pleito conferindo legitimidade aos eleitos, ou então, sem representação, exercido diretamente pelo cidadão. Assim, é assegurado ao povo o exercício da soberania popular de forma ampla e universal, podendo-se afirmar que “soberano é o povo na sua totalidade e não cada um dos seus membros individualmente.”³⁸¹

A partir dessas considerações, é possível o entendimento de que foi adotada pela Constituição Federal do Brasil a teoria rousseauiana de soberania popular e da vontade geral. Revela, portanto, que não é necessariamente a somatória das vontades individuais dos cidadãos, mas sim a totalidade, ou seja, a vontade comum de todos, que deve conduzir a nação brasileira.

Analisada, a disposição constitucional, a partir dos preceitos de Rousseau, poderá ser possível a inauguração de uma nova teoria democrática brasileira, fundamentada no

³⁷⁹ SARLET, A **eficácia dos direitos fundamentais**, op. cit., p.52.

³⁸⁰ “É o conjunto de regras que disciplina s formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o caput do art. 14 da Constituição Federal. São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.” In: MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 222.

³⁸¹ BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 426.

interesse comum aglutinador da vontade geral, expressão da soberania popular. E não simplesmente uma democracia representativa fixada no princípio majoritário, personalizado através da configuração do direito de opção.

Adotando-se uma interpretação sistemática³⁸² do texto constitucional, denota-se a premissa do exercício da soberania popular através da adoção de uma teoria democrática participativa. É nesse sentido que o art. 14, da Constituição Federal do Brasil de 1988, prevê a utilização dos mecanismos diretos de participação popular, iniciativa popular, referendo e o plebiscito³⁸³, na consecução da soberania popular.

A utilização efetiva desses instrumentos possibilitará a implementação inicial e gradual da democracia participativa, reestruturando o modelo de delegação de poderes, instaurado pelo Estado Liberal. Todavia, para essa possibilidade tornar-se real, faz-se mister a análise individual e pormenorizada das características e das implicações positivas e negativas de cada instrumento e, por outro lado, a verificação de mecanismos alternativos a esses, os quais estão sendo utilizados já por alguns Municípios brasileiros, resgatando a cidadania, uma vez que recolocam o sujeito como participante ativo na elaboração de projetos de interesses locais e também na tomada de decisões, implicando maior responsabilidade política por parte desses cidadãos.

³⁸² Normas estão inseridas em um determinado ordenamento, por isso devem ser interpretadas de maneira comparativa com as demais normas que integram o mesmo ordenamento, além dos princípios gerais do direito. A interpretação sistemática visa garantir que cada norma conserve a devida harmonia com o todo. Essa interpretação parte do princípio de que o Direito é um sistema e como tal cada uma de suas partes apenas adquire sentido em função do todo.

³⁸³ Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular.

3.1 Mecanismos de participação existentes no ordenamento jurídico brasileiro

A introdução da democracia participativa no texto constitucional brasileiro constituiu um alento para os cidadãos que se encontravam em um estado de inércia provocada pelo autoritarismo instaurado no País. A luta pela participação popular, pela fiscalização e pelo controle das coisas públicas concretizou-se com o artigo 14 da Magna Carta, promulgada em 1988.

Convivem pacífica e harmoniosamente com os institutos da representação, atribuindo aos cidadãos a possibilidade de interferir nas coisas públicas, mesmo que com caráter meramente consultivo. Corroboram com esse entendimento Diogo F. Moreira Neto, para o qual:

os institutos da democracia participativa não se constituem, assim, como um sistema excepcional de exercício do poder difuso na sociedade civil, mas, como deflui nitidamente do referido parágrafo único, do art. 1º, da Carta Magna, conformam um outro sistema autônomo de expressão cratológica da legitimidade, embora conjugado com o sistema representativo.³⁸⁴

Para além desses instrumentos clássicos, a Constituição privilegiou a participação do cidadão em outros momentos da vida política brasileira. Há, por exemplo, a obrigatoriedade de serem ouvidas as populações no caso de fusão ou desmembramento de Municípios.

Outro exemplo de direito de participação existente no texto constitucional, encontra-se no artigo 31, §3º, o qual disciplina que as “contas do Município ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. Acrescente-se, nessa observação, o

³⁸⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial** – fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 60.

parágrafo segundo do artigo 74, o qual no mesmo talante, dispõe que “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”.

Destaca ainda, a Carta Constitucional, dentre um dos objetivos da seguridade social o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.³⁸⁵

Outro canal de participação é a ação popular. Embora encontre previsão constitucional, sua disciplina legal³⁸⁶ prevê a possibilidade de que o cidadão em sentido estrito, ou seja, aquele que se encontra em pleno gozo dos seus direitos políticos de propor ação que tenha por objetivo anular ato “lesivo ao patrimônio público ou à entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.³⁸⁷

Além dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico pátrio³⁸⁸, países como os Estados Unidos da América e a Alemanha desenvolveram outras formas de participação popular, reconhecidas juridicamente. Destacam-se, entre elas, o veto popular, o *recall* e *abberufungsrecht*.

O veto popular também denominado pelos autores norte-americanos de *mandatory referendum*, por se assemelhar em muito ao referendo, possibilita a um certo número de cidadãos, após a aprovação de um projeto de lei pelo Legislativo, um prazo determinado para que requeiram que o projeto de lei seja ratificado ou rejeitado pelos cidadãos, através de um

³⁸⁵ Artigo 194, parágrafo único, inciso VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³⁸⁶ A Lei 4.717 de 29 de junho de 1965 regulamenta a ação popular.

³⁸⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos do direito municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 24-25.

³⁸⁸ Além desses instrumentos de participação popular destacam-se ainda no texto constitucional; o artigo 10, 11, 37, § 3º, 206, VI e 216, §1º.

referendo. A inércia dos cidadãos competentes para tanto conferirá perfeição à lei, a qual deverá ser aplicada prontamente.

De acordo com Burdeau, o veto popular é um instrumento mais enérgico que o referendo, uma vez que este opera seus efeitos a respeito de um projeto de lei, enquanto que no veto popular a lei já se encontra aprovada e com força jurídica para vigorar. Nesse sentido, o povo retira o poder delegado conferido, através do sistema da representatividade, aos parlamentares para exercitá-lo diretamente.³⁸⁹ No Brasil, o veto é de competência privativa do Chefe do Executivo.³⁹⁰

O segundo instrumento de participação popular é o *recall*. Consiste em um mecanismo, norte-americano, que capacita o eleitor a retirar funcionários de seus cargos devido a um comportamento contrário ao desejado pelo cidadão.³⁹¹

No Brasil há algumas formas de revogar o resultado da eleição. Através de pessoas com competência constitucional, poder-se-á ingressar através do Poder Judiciário com um pedido de anulação das eleições, seja posteriormente pelo “recurso contra a diplomação”³⁹² ou pela ação de impugnação de mandato eletivo.³⁹³ Observa-se que nesse caso, a população não

³⁸⁹ BURDEAU, Georges. **Traité de Science Politique**. Paris: Dalloz, 1959, p. 206.

³⁹⁰ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:[...]”

V- vetar projetos de lei, total ou parcialmente; [...]”

³⁹¹ “Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato. Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem os eu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para o período.” In: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 2003, p. 292.

³⁹² Este “recurso” está previsto no art. 262 do Código Eleitoral, ou seja, dentro do capítulo destinado aos recursos eleitorais. Contudo, o intitulado “Recurso contra a diplomação”, não é um recurso, mas sim uma verdadeira ação processual, pois visa desconstituir um ato meramente administrativo que é a diplomação. O candidato eleito e seus suplentes recebem diplomas da Justiça Eleitoral nos quais constam o nome do candidato eleito, a indicação da legenda, o cargo para o qual foi eleito ou sua classificação como suplente entre outros dados previstos no art. 265, parágrafo único do Código Eleitoral. A diplomação é o ato certificador do resultado das eleições, portanto, faz parte da competência administrativa da Justiça Eleitoral, já que o juiz não julga o resultado das eleições, apenas certifica o que foi decidido nas urnas. In: COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

³⁹³ “Art. 14, § 10º O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.”

participa da decisão, cabendo essa a um Magistrado, o qual, por sua vez, não é representante do povo, mas sim, um funcionário concursado.

Nos Estados Unidos, o *recall* também pode ser utilizado para a destituição de magistrados.³⁹⁴ Nesse ponto há uma discussão acirrada no tocante à independência desses Magistrados, os quais acabariam por sofrer pressões políticas. Bonavides destaca que alguns defensores dessa modalidade de *recall judicial* defendem sua aplicação até mesmo no tocante às decisões judiciais.³⁹⁵

Há, ainda, o *Abberufungsrecht* que é uma forma de revogação coletiva ao contrário do *recall* que é individual. Nesse caso são cassados os mandatos de toda a assembléia, a partir do momento em que uma apreciável percentagem constitucional de eleitores confirmar em processo de votação que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular.³⁹⁶

A partir da experiência brasileira, nota-se que, mesmo com a inovação trazida pelo constituinte originário de implantar a democracia participativa, após quinze anos de vigência do texto constitucional, os instrumentos de participação direta foram **raras vezes utilizados.**

A implementação da democracia participativa perpassa pela análise atenta desses instrumentos. Reafirma-se, entretanto, que os mencionados institutos devem coexistir com novos mecanismos de participação popular a fim implementar esse novo sistema democrático.

3.1.1 Referendo

Referendo é uma consulta realizada para a verificação da vontade popular em relação a determinados projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo. O projeto, portanto,

³⁹⁴ As constituições do Oregon e da Califórnia contêm essa possibilidade.

³⁹⁵ Esse sistema foi introduzido no Colorado, Estados Unidos da América. In: BONAVIDES, **Ciência Política**, p. 293.

³⁹⁶ BONAVIDES, **Teoria do Estado**, p. 293-294.

encontra-se aprovado cabendo aos eleitores apenas ratificarem ou não o seu conteúdo. Sua origem remonta às antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* pelo povo. Diferencia-se do plebiscito, por esse ser uma consulta popular anterior a uma formulação legislativa sobre questões políticas, ou institucional. Como o constituinte originário não estabeleceu condições para seu exercício, propõe José Afonso da Silva, desde que devidamente autorizado pelo Congresso Nacional, sua utilização também em relação a matérias de ordem constitucional.³⁹⁷

O referendo é classificado a partir de critérios facilitadores de uma diferenciação desse instituto em relação ao plebiscito. Dessa forma quanto à matéria objeto de ratificação pelos cidadãos, o referendo poderá ser de base constituinte, quando o objeto detiver natureza constitucional; ou referendo legislativo, quando versar acerca de normas ordinárias.

Em relação aos efeitos produzidos por sua aprovação, o referendo será constitutivo, quando a partir da análise e aprovação uma norma integrar o mundo jurídico; ou então, o referendo será ab-rogativo, expirando, dessa forma, a vigência da norma em questão.

A respeito da natureza jurídica, o referendo poderá assumir um caráter de obrigatoriedade, quando a Constituição disciplinar expressamente que uma determinada norma proposta pelo Legislativo seja aprovada também popularmente. Poderá ainda ser um referendo facultativo, ocorrendo “quando se confere a determinado órgão ou a uma parcela do corpo eleitoral competência para fazer ou requerer consulta aos eleitores, consulta que não representa, por conseguinte obrigação constitucional”³⁹⁸.

Por fim, poderá ser analisado em relação ao tempo. Nesse sentido, o referendo poderá ser *post legem* e *ante legem*. Será *ante legem* quando a manifestação da vontade popular ocorrer antes da aprovação da lei, buscando-se, de antemão, conhecer o posicionamento da massa eleitoral acerca daquele ato legislativo. Será considerado *post legem*

³⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 146.

³⁹⁸ BONAVIDES, **Ciência Política**, p. 283.

quando executado posteriormente ao ato estatal, a fim de lhe conferir, ou não, existência ou eficácia.

Todas essas classificações vinculam o referendo à lei. Contudo, há outra que trata da utilização do referendo em qualquer ato relevante para a vida pública, não se restringido, portanto, aos atos normativos.

Nesse sentido, o referendo pode ser classificado em vinculante, de opção e meramente consultivo.³⁹⁹ O primeiro teria inculcado em sua utilização uma obrigatoriedade, assemelhando-se ao obrigatório, embora aqui se refira a qualquer ato público. No referendo de opção, os cidadãos possuem algumas possibilidades e devem optar entre uma delas.⁴⁰⁰ No consultivo a vontade expressa pelos cidadãos possui caráter meramente opinativo, portanto, não vinculante, mas sim, de observância facultativa.

Há também o referendo arbitral. Instituído na Alemanha através de disposição da Constituição de Weimar para resolver problemas existentes entre o Poder Executivo e Legislativo no que tange aos conflitos de natureza legislativa. Também era aplicável a essa forma de *referendum* o caso de conflitos entre as duas casas legislativas alemãs. A partir dessa modalidade os cidadãos se tornaram árbitros, resolvendo os problemas entre os poderes públicos.

A utilização do referendo traz ao regime democrático diversos benefícios. Entre eles, pode-se destacar a barreira criada pelos cidadãos à onipotência de determinadas assembleias, pois, no final, é o povo quem decide sobre a vigência ou eficácia de uma dada norma ou ato público. Caso haja a aprovação por referendo, a obra oriunda dos trabalhos

³⁹⁹ “Aqui não se trata de *referendum* anterior a determinada proposição legislativa, mas a qualquer ato público, buscando-se recolher formalmente a manifestação da vontade popular. O *referendum*, assim concebido, pode ser, pelas suas conseqüências: vinculante, de opção e meramente consultivo.” In: BONAVIDES, **Ciência Política**, p. 284.

⁴⁰⁰ Um exemplo de referendo de opção ocorre “à semelhança do que colocou o povo francês em presença de três soluções políticas para os destinos nacionais, no ano mesmo da libertação da pátria: o retorno às leis constitucionais da Terceira república, de 1875, a eleição de uma assembleia constituinte munida de plenos poderes ou a eleição de uma assembleia constituinte munida de plenos poderes ou a eleição de uma assembleia com poderes limitados (solução esta última aceita pelo *referendum* de 21 de outubro de 1945).”

legislativos ganhará dupla legitimidade: advinda da representação dos anseios populares pelos representantes e sua posterior confirmação pelo próprio povo.

Além disso, fornece ao eleitor um mecanismo de controle dos partidos políticos e de suas combinações político-partidárias no caso de votações de projetos de lei de relevância nacional, transformando, dessa forma, o indivíduo meramente espectador do jogo político em cidadão ativo, capaz de transformar a realidade jurídico-política do país auxiliando, conseqüentemente, na resolução de problemas da mais alta importância social.⁴⁰¹

As críticas⁴⁰² a esse mecanismo se assemelham às críticas dirigidas à participação popular e a, conseqüente, reaproximação da representação com a democracia direta. Destaca-se um possível desprestígio das Casas Legislativas, pois essas poderiam aprovar projetos de leis, os quais não encontrariam ratificação popular. De outro lado, tal situação poderia ocasionar a diminuição dos poderes do Parlamento, uma vez que ficaria a cargo do povo a decisão última acerca de determinada lei ou ato público.

Dessa forma, poder-se-ia diminuir reduzir a quantidade de poder político do sistema baseado na representatividade, colocando-o em xeque. Todavia, quando a Constituição brasileira de 1988, assegurou, dentre os seus princípios fundamentais, que o poder emana do povo e é por ele exercido indireta ou diretamente, assegurou que a *vontade geral* deve ser perseguida. Portanto, não é possível excluir-se a representação, a qual deve conviver conjunta e harmoniosamente com tais instrumentos a fim de estabelecerem-se os pilares concretizadores da vontade geral.

Outra crítica se refere aos altíssimos índices de abstenção, quando não há obrigatoriedade de participação popular, o que não é o caso brasileiro. Nesse sentido, compreende-se que falta à população educação participativa, ou seja, o indivíduo não consegue apreender que através da participação política serão conquistados novos direitos e

⁴⁰¹ BONAVIDES, *Ciência Política*, p. 285.

⁴⁰² Idem, *ibidem*, p. 285 e ss.

garantias, produzindo sua emancipação. Essa questão constitui mais um dos reflexos da crise de representatividade estatal, conforme abordado no capítulo anterior.

O despreparo do povo para tomar decisões políticas surge como crítica elitista à participação popular através do referendo, embora não se cinja a esse mecanismo. Somente os técnicos ou os mais letrados possuiriam a capacidade de escolher os caminhos a serem tomados pelo Estado. Por outro lado, compreende-se que a formação técnica ou acadêmica não é premissa para a participação, mas sim, a possibilidade de que sejam adquiridas informações sobre a matéria a ser decidida. É, portanto, a informação sobre a matéria a ser decidida premissa de qualquer atividade participativa.⁴⁰³

Há de outro lado, uma crítica referente ao abuso da utilização desse instituto para a resolução de questões mínimas, que provocaria um “enfado” popular e a conseqüente diminuição da responsabilidade dos governantes. Essa questão remonta à posição de Constant quando analisava a diferença entre a liberdade dos modernos e dos antigos. A estes a liberdade restringia-se às coisas públicas, enquanto que aqueles possuíam maior liberdade privada sendo exercida, contudo, de forma mais ampla que a primeira. É a descaracterização do público em relação ao privado.

Por fim argumentam que a utilização do referendo poderia conduzir a abertura de diversas possibilidades à demagogia popular. Essa, entretanto, poderia ser solucionada a partir da adoção da melhoria do sistema educacional. Um povo que possua governantes e sociedade civil engajados na promoção da emancipação do povo através dos processos educacionais

⁴⁰³ Para maior aprofundamento verificar: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10 ed, São Paulo: Malheiros, 2003. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 12 ed., São Paulo: Malheiros, 2002. BONAVIDES, Paulo. **Política e constituição: os caminhos da democracia.** Rio de Janeiro: Forense, 1985. BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 4 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros, 2001. SOUZA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. SOUZA SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 1995. SOUZA SANTOS, Boaventura. **Reinventar a democracia.** Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.

poderá participar ativamente sem correr risco de padecer de técnicas utilizadas pelos demagogos.

Paulo Freire, argumenta que a educação verdadeira é a única capaz de operar a transformação do oprimido em sujeito emancipado. Ela ocorreria através do reconhecimento pelo oprimido de sua condição, transformando sua dependência em independência. É por isso que a educação deve ocorrer a partir do povo e não para o povo, terminando com a verticalização do conhecimento e com a perpetuação do processo de domesticação.⁴⁰⁴

Biscaretti Di Ruffia aponta algumas circunstâncias exigidas para a admissão do referendo no sistema constitucionalista contemporâneo.⁴⁰⁵ Entre essas, destacam-se: o oferecimento de todas as informações sobre a matéria a ser discutida, a determinação de datas diferenciadas para a realização do referendo em relação às eleições parlamentares, a exclusão de determinada categoria de leis que sejam consideradas urgentes e ainda, que cada votação deverá se limitar a poucas matérias, privilegiando as de mais relevância jurídico-social.

O referendo, apesar das críticas aqui expostas, constitui um mecanismo que pode e deve ser aproveitado pela democracia de natureza participativa, pois oferece ao indivíduo a possibilidade de legitimar atos do Parlamento, assegurando que a vontade geral seja executada.

Todavia, para que seja utilizado de forma adequada, resguardando a liberdade individual, primando pela soberania popular e reverenciando a vontade geral deve ser propiciada ao povo uma educação de qualidade e de natureza emancipatória, fazendo com que o indivíduo se reconheça como sujeito e, portanto, responsável pelos seus atos políticos, recolocando-o como participante do processo político.

⁴⁰⁴ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 32ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

⁴⁰⁵ Biscaretti Di Ruffia, apud Paulo Bonavides, *Ciência Política*, p. 286-287.

3.1.2 Plebiscito

Plebiscito⁴⁰⁶ é uma das formas de participação popular em que é feita uma consulta prévia aos cidadãos que se encontrem em posse de seus direitos políticos, sobre determinada questão para que essa seja, posteriormente, discutida pelo Parlamento.⁴⁰⁷

A maior crítica a esse mecanismo é que sua utilização não é restrita aos regimes democráticos, sendo adotado também pelos ditatoriais com o intuito de legitimar seus atos. Nos regimes totalitaristas, por sua vez, é convocado para fornecer uma aparência de consenso na promoção do partido que está no poder ou na prática de atos “drásticos” impostos verticalmente.⁴⁰⁸

Diante disso, a discussão sobre a utilização do plebiscito, como exercício da soberania popular, encontra-se permeada de propagandas contrárias. Afirma-se que essa modalidade não proporciona discussão ampla, nem confere as informações necessárias sobre a matéria a ser decidida, podendo o Parlamento ou o Governo conduzir o povo inconscientemente para a manutenção e legitimação do cenário estatal atual. Pronuncia-se Bonavides, no seguinte sentido:

Os publicistas repreendem com freqüência o plebiscito e os males que tem causado à democracia. Por meio da via plebiscitária, os homens fortes procuram harmonizar e identificar a causa da ditadura com os interesses e reivindicações do povo, principal vítima dessa instituição injusta e usurpatória, arma dos ditadores e ludíbrio da soberania popular.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ “Plebiscito vem do latim (*plebis + scitum*), e originariamente designava na Roma antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos.” In: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita, **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991, p. 34. No Brasil, a Lei nº 9.709/98 definiu em seu art. 2º, §1º que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.”

⁴⁰⁷ MORAES, op. cit., p. 227.

⁴⁰⁸ BONAVIDES, **Teoria do Estado**, p. 260.

⁴⁰⁹ Idem, *ibidem*, p. 261.

No mesmo sentido encontra-se a posição de José Álvaro Moisés ao afirmar que, embora o plebiscito possua uma determinada forma e um grau específico de participação popular, ele não é orientado simplesmente para a “plena manifestação da vontade dos cidadãos, [mas sim] para o reforço de uma determinada situação de poder, o que, muitas vezes, pode significar, precisamente, consolidar uma situação que não é favorável à ampliação da participação popular na vida política.”⁴¹⁰

Todavia, quando privilegia a liberdade e o direito à informação e isenta-se de pugnar por interesses particulares constitui um instrumento de plenitude da soberania popular e de efetivação da democracia participativa.

Da mesma forma que aconteceu com o referendo, reside na análise das matérias de deliberação através de plebiscito, para diferenciar os dois mecanismos.⁴¹¹ Concentram-se na possibilidade de deliberação via plebiscito as matérias dotadas de caráter extraordinário e excepcional, sejam em relação a um assunto de interesse interno ou externo. Seus objetos consistiriam nas matérias políticas de ordem constitucional referentes à estrutura estatal essencial e na modificação e conservação das formas políticas.

Para Benevides, o caráter de excepcionalidade das matérias a serem discutidas pelo povo não constitui um caráter distintivo, necessariamente, entre o referendo e o plebiscito. Até mesmo porque, em alguns países, a expressão “plebiscito” não é utilizada nas cartas constitucionais ou nos debates políticos e acadêmicos, restringindo-se a utilização do termo referendo.⁴¹² No Brasil não há esse problema, uma vez que a Constituição referiu-se aos dois termos distintamente, tanto no art. 14 como no art. 49, inciso XV.⁴¹³

⁴¹⁰ MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação**. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 81.

⁴¹¹ Conforme pontua Marcos Antônio Striquer Soares, o conceito plebiscito não pode estar condicionado ao período de sua realização, pois pode gerar uma confusão entre esse instituto e o referendo consultivo (realizado anteriormente a uma decisão pública). A distinção residiria, dessa forma, no “objeto de deliberação popular”. In: SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Celso Bastos/ Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998, p. 63.

⁴¹² BENEVIDES, op. cit., p. 35.

⁴¹³ “Art. 49. É competência exclusiva do Congresso Nacional:[...]”

Surge, entretanto, no cenário jurídico, uma outra corrente mais ampla afirmando que o plebiscito pode ser utilizado para a deliberação de qualquer matéria, uma vez que consiste em um “pronunciamento popular válido em si mesmo”.⁴¹⁴

De acordo com José Álvaro Moisés a distinção entre o plebiscito e o referendo refere-se, primordialmente, à natureza cesarista do primeiro e participacionista do segundo. “Portanto, caberia falar, propriamente, de um instrumento de aperfeiçoamento da democracia representativa, no sentido do alargamento da participação, somente nos casos dos referendos.”⁴¹⁵

De acordo com Moreira Neto a aplicação do plebiscito cujo

campo adequado de utilização do instituto envolve os temas de delicada sintonia em termos de legitimidade ou aqueles cuja importância necessitem de nítido respaldo popular para assegurar a efetividade das normas. Assim é que, temas relativos a direitos fundamentais ou a decisões econômicas e sócias que se reflitam ponderavelmente no nível e qualidade de vida da sociedade seriam os mais adequados à manifestação plebiscitária.⁴¹⁶

O plebiscito pode também ser utilizado em relação aos projetos econômicos e sociais que gerem sacrifícios da sociedade. A partir de sua utilização estaria se verificando a incidência da adesão da população no tocante ao projeto que, por sua vez, seria melhor aproveitado, sendo mais segura e exitosa sua execução se respaldada na manifestação de vontade popular.⁴¹⁷ É nesse caso que alguns autores afirmam que o plebiscito pode ser utilizado pelo poder público para que se promova uma consulta popular em relação às

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito [...]”

⁴¹⁴ BONAVIDES, *Ciência Política*, p. 289.

⁴¹⁵ MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação**. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 81.

⁴¹⁶ MOREIRA NETO, op. cit., p. 112.

⁴¹⁷ Idem, ibidem, p. 112.

decisões políticas que devam ser tomadas: diante de diversos caminhos os cidadãos deliberam e decidem de que forma deve ocorrer a inovação da ordem jurídica.⁴¹⁸

Será obrigatória a utilização do plebiscito, de acordo com a Constituição brasileira de 1988, no caso de formação de novos Estados e de novos Municípios, conforme disciplina o artigo 18, parágrafos terceiro e quarto.⁴¹⁹

É possível, neste momento, afirmar que o plebiscito pode ser entendido como o instituto de

participação legislativa e administrativa reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, expresso formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de manifestar-se, de maneira semidireta, sobre interesses específicos da sociedade e de orientar a atividade dos Poderes Legislativo e Executivo pela consulta popular sobre o valor jurídico que se deva atribuir a determinado fato.⁴²⁰

Em relação ao caráter vinculante do plebiscito em relação ao Poder Legislativo, destaca-se que esse confere maior liberdade ao mencionado poder, pois não há a aprovação de um projeto de lei acabado como no caso do referendo.

O plebiscito gera, dessa forma, ao Poder Legislativo uma gama de possibilidades a serem por esse decididas, a partir da escolha realizada pelos cidadãos. Dessa forma, recorda-se o plebiscito ocorrido em 1993, no Brasil, para a definição do regime a ser adotado pelo país: presidencialismo ou parlamentarismo. A escolha realizada pelos cidadãos atenderia, somente, ao critério formal acerca do regime a ser adotado, mas não suas características

⁴¹⁸ Por decisão política, compreende-se a “definição de uma postura governamental, ou seja, uma opção, diante das várias possibilidades, para se trilhar um caminho, ou melhor, para regulamentar a vida social e perseguir fins do Estado.” In: SOARES, op. cit., p. 69.

⁴¹⁹ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos no termo desta Constituição.

§3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional por lei complementar.

§4º - A criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

⁴²⁰ MOREIRA NETO, op. cit., p. 112-113.

principais as quais restaram a cargo o próprio Poder Legislativo. Isso porque a vontade expressa com o plebiscito é *a priori* e em relação a várias possibilidades existentes, sendo, portanto, apenas uma premissa a ter sua estrutura construída posteriormente.

Nesse sentido, complementa Soares, “não há instrumentos jurídicos para exigir dos parlamentares o comportamento político positivo necessário, para complementar a vontade popular.”⁴²¹ Entende-se, portanto, que os legisladores não se encontram obrigados a aprovar ou até mesmo a elaborar projeto de lei com objeto de decisão popular, retirando o efeito vinculativo também do plebiscito.

Note-se que isso não acontece com o referendo, pois quando um projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo é objeto de deliberação e decisão popular não há como retroceder para que seja apreciado novamente pelo Parlamento, restando apenas sua inserção no mundo jurídico ou não, conforme a posição dos cidadãos.

Poderia compreender-se que o referendo constituiria um mecanismo de maior eficácia no plano da participação direta, pois vincula a função legiferante às decisões populares, atribuindo um poder político-decisório maior aos cidadãos. Entretanto, não se exclui a possibilidade de utilização do plebiscito como meio responsável pelo desenvolvimento e aprimoramento da participação, pois utilizado com as premissas da educação e informação sobre o conteúdo a ser decidido, muitas das decisões políticas, podem vir a serem tomadas diretamente pelo povo, constituindo, esse instrumento, mais uma forma de efetivação da democracia participativa.

⁴²¹ SOARES, op. cit., p. 92-93.

3.1.3 Iniciativa popular

A iniciativa popular é o instrumento pelo qual o povo apresenta projetos de leis federais, estaduais e municipais ao legislativo, subscritos por um número mínimo de eleitores. Constitui, segundo Bonavides, o instituto de participação que melhor atende às exigências populares, uma vez que obriga o Legislativo a legislar, impondo uma orientação governamental, “consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público”.⁴²²

Há democracias participativas que utilizam a iniciativa popular conjuntamente com o referendo, uma vez que aquela simplesmente obriga o Parlamento a discutir e não a aprovar o projeto de lei de iniciativa popular.

De acordo com Bonavides, a iniciativa popular pode ser classificada em não formulada, formulada ou articulada. No primeiro caso, realizam-se apenas os traços gerais, ou a essência do projeto de lei cabendo ao Parlamento deliberar e estruturar o projeto de acordo com a propositura geral dada pelo povo. Com isso, “o povo exerce apenas um direito de petição vinculante ou ‘reforçado’, graças ao qual obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo.”⁴²³

Já a articulada entrega ao Parlamento o projeto em forma de lei, ou seja, redigido em artigos, pronto para ser discutido e votado. Isso não significa, contudo, que o órgão de representação não possa introduzir mudanças nesse projeto, mas, caso isso aconteça, o povo deverá, no entender de Bonavides⁴²⁴, ser consultado novamente.

⁴²² BONAVIDES, **Ciência Política**, p. 290.

⁴²³ Idem, *ibidem*, p. 290-291.

⁴²⁴ Idem, *ibidem*, p. 290.

A Constituição Federal em seu artigo 61 dispõe que a iniciativa popular caberá a qualquer cidadão, no tocante às leis complementares e ordinárias, na forma e casos previstos no próprio texto constitucional. No parágrafo segundo desse artigo, regulamenta que:

Art. 61[...]

§2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projetos de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A Constituição disciplina de que forma a iniciativa popular deverá ser proposta. Ressalte-se, nesse sentido, que poderá ocorrer tanto na esfera da União, dos Estados membros de acordo com suas respectivas Constituições Estaduais e nos Municípios, a fim de defender interesse específico desses ou dos bairros. Entretanto, matéria constitucional não é passível de iniciativa popular.

Uma das lacunas deixadas pelo constituinte originário refere-se ao procedimento a ser adotado pelo Legislativo após sua apresentação. No entender de Goulart, um projeto de iniciativa popular não deve receber o mesmo tratamento que os demais projetos advindos de outras instituições. Não poderia, dessa forma, ser, a proposta, arquivada nem rechaçada pelo Congresso Nacional. Nesse sentido:

Só o povo tem o direito de julgar um projeto de lei elaborado por uma parcela significativa de seus cidadãos. E este julgamento haverá de ser feito diretamente com a utilização do referendium [...]. Embora, como assinalamos, a nossa Constituição silencie sobre o procedimento em caso de recebimento de projeto de iniciativa popular, poder-se-ia presumir que, na expressão “*autorizar referendo e convocar plebiscito*” (contida no inciso XV do Artigo 49), estaria implícito o mandamento para a realização da consulta ao povo.⁴²⁵

⁴²⁵ GOULART, op. cit., p. 108-109.

Nos Estados Unidos há duas espécies de iniciativa popular: (a) *iniciativa direta*, na qual o projeto de lei subscrito por um número mínimo de eleitores deve ser, necessariamente, submetido à deliberação nas próximas eleições e (b) *iniciativa indireta*, na qual é fornecido ao legislativo estadual a possibilidade de discussão e votação do projeto e, somente no caso, em que este não for aprovado, é que será submetido à aprovação popular.

Esses mecanismos de participação popular, existentes no ordenamento jurídico pátrio, constituem uma forma possível de realização da democracia direta, embora não sejam as únicas.

Há autores, como Pedro Jacobi, que defendem a descentralização democrática, aproximando o cidadão dos centros decisórios e diminuindo um dos problemas da representação que é a burocratização.

Privilegiando o local a partir da descentralização do poder poderá ser alcançada uma saída que compatibilize o sistema clássico da representação com a participação direta dos cidadãos.

3.2 A efetivação da participação através da descentralização democrática, evidenciando a importância do local.

A participação torna-se peça fundamental na democratização da democracia liberal. A utilização dos mecanismos de participação popular, constantes no ordenamento jurídico estatal contribui de maneira significativa para esse avanço. Contudo, as possibilidades não devem se esgotar neles.

A criação de novos instrumentos, tanto pela sociedade política quanto pela sociedade civil, auxiliarão no desenvolvimento da técnica de participação. O binômio, informação e participação, deve fazer parte do cotidiano dos cidadãos, independentemente de sua classe ou conhecimento técnico.

A questão que se coloca, atualmente, é a atribuição de efeito vinculante às decisões provindas de deliberação popular. Os poderes, Legislativo ou Executivo, não são obrigados a cumprir as decisões políticas populares, restringindo a efetividade dessas consultas.

Encontra-se circunscrita aos parlamentares e aos integrantes do Poder Executivo a possibilidade de alteração da ordem jurídica e de realização de projetos. Para que um cidadão, ou uma associação de bairro consiga efetivar seus interesses, deve necessariamente levá-los ao conhecimento de um parlamentar para que esse apresente um projeto que será discutido e votado pelos representantes do povo e não por esse diretamente. Vincula-se a participação à representação.

A representação se faz necessária e imprescindível no mundo contemporâneo, conforme assinalado no segundo capítulo. Entretanto, os mecanismos de participação visam conferir maior legitimidade e intensidade a essa forma democrática, através do exercício direto do poder político pelo cidadão e por esse motivo devem possuir uma efetividade maior, vinculando os atos governamentais às deliberações populares.

A implementação e a melhoria das condições de participação e de sua efetividade constitui um dos grandes desafios da doutrina participativa atualmente. Tem-se como exemplos dessa ausência de efetividade das decisões advindas do povo, o orçamento participativo e os conselhos.

Nesse sentido, o orçamento participativo vem contribuir para que esse projeto torne-se realidade. Propagou-se a idéia de que é plenamente possível alterar o funcionamento de uma cidade, ou do seu próprio bairro, a partir de atitudes transformadoras, realizadas pelo

sujeito emancipado. Destaca-se que o orçamento participativo foi incentivado pelo governo, embora não institucionalizado.

Outros canais de informação estão sendo abertos entre a população e o Estado. Dentre esses, destaca-se a existência da TV Senado, possibilitando que os indivíduos controlem de maneira direta o trabalho realizado pelos seus representantes.

Ademais a sociedade civil se encontra mais organizada. As pessoas associam-se em busca da defesa de seus interesses, sejam esses de natureza pública ou privada. As Organizações Não Governamentais (ONG's) constituem um arcabouço profícuo para a instauração da participação nos mais diferenciados âmbitos.

A análise dessas novas formas de participação visa contribuir para a criação de novos meios responsáveis pela solução dos equívocos e contradições apresentados pelo sistema da representação.

3.2.1 A descentralização política como forma de efetividade da participação e emancipação do cidadão.

A história brasileira de democratização tardia ou da também denominada “terceira onda de democratização” instaurou um sistema centralizador de poder, baseado no clientelismo, nas práticas de representação e no autoritarismo, marginalizando a autonomia e a participação do cidadão na condução do Estado.

Com o poder centralizado, criou-se um distanciamento entre o cidadão e o Estado, fazendo com que esse tomasse para si a obrigação de conduzir a vida pública e de

regulamentar a vida privada. Ao cidadão não eram disponibilizados canais de participação, auxiliando na manutenção, dessa forma, de uma democracia de baixa intensidade.

Pedro Jacobi aponta que a centralização do poder distancia os cidadãos dos “centros decisórios”, desprestigiando a representação e privilegiando determinados grupos em detrimento de outros, devido à burocracia existente, responsável pela incoerência do controle e fiscalização dos cidadãos em relação ao Estado.⁴²⁶ Constituem causas da concentração, para o mencionado autor, a fragilidade das instituições democráticas e a constante instabilidade política, sendo através dessas que procura se evitar o fracionamento vertical das instituições estatais.⁴²⁷

O resultado desse projeto centralizador é o nascimento de um desprestígio crescente em uma parcela considerável da população em relação à política, acarretando, paralelamente, uma diminuição nos níveis de participação, mensurados através do grau efetivo de descentralização do poder. Contribui-se, dessa forma, para a manutenção de uma democracia de baixa intensidade.⁴²⁸

No mesmo sentido é o posicionamento de Ladislau Dowbor. Afirma o referido autor que o problema da centralização dos poderes político e econômico conduz a uma separação entre as necessidades dos cidadãos e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.⁴²⁹

Esse esvaziamento de conteúdo, por sua vez, é ampliado pela ausência de um elo consistente entre a sociedade civil e a sociedade política, a qual é responsável pela condução da cidadania brasileira a uma passividade generalizada.

Cumprido destacar que contribuíram para essa passividade dois fatores: de um lado o liberalismo, responsável pela propagação da idéia de que o povo não deve se intrometer nos

⁴²⁶ JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, maio. 90, p. 127.

⁴²⁷ Idem, ibidem, p. 128.

⁴²⁸ Idem, ibidem, p. 129.

⁴²⁹ DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 16-17.

assuntos públicos, os quais encontram-se regidos pela denominada “mão invisível”. Responsabiliza-se também pela regulação da vida e por sua direção a mundos melhores. De outro lado, a passividade foi ampliada pelo distanciamento entre o Estado, os governantes e os cidadãos, ocasionando a dependência desses cidadãos e obrigando o poder estatal a resolver todas as demandas, retirando, com isso, a responsabilidade da sociedade civil e desenvolvendo uma visão “estatizante que nos assegura que o planejamento central porá ordem em nossas vidas, simplificação que já foi desmentida pelos fatos.”⁴³⁰

Para resolver essas contradições existentes em um sistema que se autodenomina de democrático, surgem a participação e a descentralização do poder. A primeira resgata o indivíduo dessa inércia, colocando-o como sujeito ativo na tomada de decisões, responsabilizando-o pela propositura, defesa e implementação de seus projetos. Cria no sujeito a noção de que a sociedade civil atuando de forma conjunta com o Estado possui melhores condições de solucionar eventuais demandas.

A descentralização do poder, por sua vez, desenvolve um canal de aproximação entre os cidadãos e o Estado, colocando-o mais próximo dos problemas; uma vez que estimula a troca entre esses dois entes. A descentralização, portanto, capacita os cidadãos a participarem e o Estado a assumir um papel receptivo aos anseios populares.

A sociedade contemporânea, adepta, em sua maioria, do sistema excludente da representação, convive com algumas contradições responsáveis pela condução de um desenvolvimento injusto e em pequena escala. Essas contradições fundamentam-se em dois problemas, basicamente.

O primeiro seria a “hipertrofia administrativa e a ocorrência de conflitos distributivos dentro das próprias burocracias estatais e [...] a generalizada ineficiência

⁴³⁰ DOWBOR, op. cit., p. 09-10.

organizacional e técnica das administrações de desenvolvimento.”⁴³¹ E de outro lado o “desrespeito com relação às necessidades da população nos processos de planejamento e de decisão política, assim como um déficit de democracia e de participação política.”⁴³²

Conforme leciona Klaus Frey, a resolução desses problemas perpassa pelo desenvolvimento de métodos que visem descentralizar o poder. Contudo, não se restringe à análise do grau de centralização das instituições políticas e administrativas, mas concentra-se, ou deveria, na possibilidade efetiva de a sociedade civil e de outras instituições ou organizações exercitarem um controle democrático e participarem do processo decisório, influenciando a vontade política. “Entretanto, supondo a existência de uma certa vontade política, a probabilidade de alcançar tais condições, parece bem maior a possibilidade de melhora das instituições no caso do predomínio de estruturas descentralizadas.”⁴³³

Descentralizar significa retirar do centro, expandir. Em termos políticos implica ampliação das estruturas de poder de forma a colocá-las próximas aos seus “destinatários”, ou seja, aos cidadãos, que com essa reaproximação tornar-se-ão sujeitos ativos, amplos e organizados participantes, devido à acessibilidade construída.

Bobbio assinala que centralização e descentralização constituem pólos do mesmo binômio. Cabe, dessa forma, à descentralização o aumento dos poderes locais e a diminuição dos poderes centrais do Estado, delegando a este apenas o mínimo poder indispensável para que realize suas atividades normalmente, enquanto que a centralização pugna pelo contrário: diminuição dos poderes locais e aumento dos poderes centrais. Constituem, portanto, mecanismos que não podem ser aplicados totalmente, uma vez que ocasionaria a desagregação do Estado ou o retorno a um Estado Absolutista.⁴³⁴

⁴³¹ FREY, Klaus. Descentralização: lições atuais de Tocqueville. In: **Lua Nova**, n. 51, São Paulo: Cedec, 2000, p. 99-100.

⁴³² Idem, ibidem, p. 100.

⁴³³ Idem, ibidem, p. 106.

⁴³⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, p. 330.

Ressalta-se que a descentralização encontra-se na esfera dos conceitos ambíguos. Por ser utilizada por pessoas ideologicamente contrastantes, sua definição pode implicar persecução de objetivos antagônicos.⁴³⁵

Leciona Jordi Borja⁴³⁶ sobre o significado dessa expressão e de suas acepções, afirma que, por descentralização territorial, entende-se o processo que tem por objetivo alcançar a representação da sociedade a partir dos novos organismos que acolhem as atribuições e recursos, exercendo-os com autonomia.

Na descentralização funcional, por sua vez, reside uma natureza setorial e não global. Persegue, com isso, uma maior flexibilidade e agilidade da gestão pública, criando para isso organismos autônomos responsáveis pela aproximação da administração das necessidades dos cidadãos.

A terceira expressão seria a desconcentração. Essa acepção restringe-se aos instrumentos capazes de criar unidades de gestão de menor dimensão que teriam por objetivo a facilitação da operacionalização dos aparatos administrativos, recolocando-os próximos da comunidade.

Para Gleiser Heisler Neves, as formas de descentralização dividem-se em duas, basicamente, a setorial ou funcional e a territorial, podendo ocorrer uma combinação das duas gerando uma forma híbrida. A primeira se refere à criação de órgãos da Administração Pública Indireta aos quais fornecia-se uma maior autonomia financeira e administrativa buscando uma melhor racionalidade e agilidade. A segunda forma é a descentralização

⁴³⁵ “Para alguns, a descentralização pode significar basicamente a reprivatização de alguns setores da economia, como é o caso do tchatcherismo; para outros o fortalecimento de um poder centralizado, como é o caso chileno, e em certos casos ainda pode significar uma repartição do poder, como é o caso do processo autônomo espanhol.” In: JACOBI, op. cit., p. 123.

⁴³⁶ BORJA, Jordi. **Estado y Ciudad**. Descentralización política e participación. Barcelona: PPU, 1988.

territorial, com ênfase política apropriada ao momento de redemocratização que o Brasil passava no final da década de 1980.⁴³⁷

O processo de descentralização é capaz de contribuir na criação de meios específicos de relação entre a sociedade civil e a política, determinando condições de exercício do poder local e de funcionamento de suas esferas político-administrativas.

De acordo com os ensinamentos de Pedro Jacobi, esse processo de descentralização pode ocorrer em três níveis diversos: econômico, político e administrativo, os quais complementam. O primeiro nível, aspecto econômico abrange as possibilidades de melhora das formas de distribuição, aplicação e de fiscalização dos recursos, tornando mais eficiente esse repasse, recuperando, com isso, uma racionalização local das decisões. Tornam-se possíveis, conseqüentemente, uma fiscalização e controle por parte dos beneficiários mais eficientes, uma vez que se parte das “aspirações, demandas e projetos locais”⁴³⁸

O segundo e o terceiro nível de ocorrência da descentralização constituem o aspecto político-administrativo, implicando o seguinte significado para a descentralização:

possibilidade de ampliação dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização de instrumentos eficazes para um uso e redistribuição mais eficientes dos escassos recursos públicos. Existem também argumentos funcionais relacionados com a irracionalidade e inadequação dos projetos globalizantes de planejamento e da necessidade de reverter esse processo, a partir de uma readequação da organização territorial da cidade.⁴³⁹

Bobbio pontua que em relação ao direito público, analisando-o sob uma ótica restrita, a subdivisão das tarefas e das funções é uma questão que envolve tanto as unidades

⁴³⁷ NEVES, Gleise Heisler. Descentralização territorial nos municípios: critérios e cuidados. Palestra proferida no I Encontro de Trabalho sobre Regiões Administrativas na gestão Democrática das Cidades, de 22 a 24 de abril de 1987, na sede do IBAM, Rio de Janeiro. In: **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, n. 183, p. 36-46, abr/jun 1987.

⁴³⁸ JACOBI, op. cit., p. 122.

⁴³⁹ Idem, ibidem, p. 122-123.

administrativas centrais quanto, agora visto genericamente, as qualidades do poder público ou de alguns de seus órgãos. Isto é, não se refere somente ao direito administrativo interno, mas também ao direito público geral o qual pode assumir, com a descentralização política, “coletividades internas do Estado ou coletividades superestatais”.⁴⁴⁰

O estreitamento de relações entre o poder central e o local através da implementação de uma maior aproximação entre a sociedade civil e as esferas político-administrativas é um dos benefícios advindos com a descentralização democrática, porém não é o único.

Jacobi destaca também que o poder central estará mais protegido com a descentralização, uma vez que muitas das responsabilidades serão repassadas para o governo local, isentando-o das omissões ou as condutas que desagradem o povo.

Todavia, para que seja possível essa reestruturação a partir da descentralização, faz-se necessária a fixação de objetivos políticos a serem alcançados com a desconcentração administrativa, a análise do grau de participação adquirida pela população cidadina, assim como a escala de descentralização real a ser realizada no plano local. Isso porque a descentralização deve ser encarada como resultado de um processo democrático complexo e longo e que envolve as relações sociais, “onde estão em jogo definições concretas de transferência de um poder de decisão real às unidades territoriais”.⁴⁴¹

Para Sônia Laranjeira, com a descentralização:

Emerge uma concepção de democracia que visa superar os evidentes limites de democracia formal, expressos na apatia/alienação política dos cidadãos no contexto de crescente distanciamento entre governo e sociedade[...] estender o conceito de cidadania, tendo em vista não só incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social mais ampla, mas também ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis de processo de decisão político-administrativa. Nessa perspectiva, o local constituir-se-ia em

⁴⁴⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, p. 330.

⁴⁴¹ JACOBI, op. cit., p. 137.

espaço privilegiado, uma vez que permite viabilizar de forma mais concreta a relação entre governo e sociedade.⁴⁴²

Há diversos fatores que auxiliam no processo de descentralização. Dentre os quais destacam-se: a crise da representação clássica e suas conseqüências, analisadas no primeiro e segundo capítulos; uma crescente tecnoburocratização, através do discurso de que se faz necessária a presença de técnicos cada vez mais especializados, gerando uma burocracia insustentável; o vertiginoso aumento das desigualdades, embora a tecnologia e o tamanho das cidades tenham aumentado não contribuíram para a repartição de riquezas, mas ao contrário, aumentaram a diferença de rendas, fato esse comprovável com o número de favelas; e, por fim, a recuperação das identidades locais, ou seja, diante da impossibilidade de resolução de problemas em nível nacional ou regional, a sociedade civil começou a se organizar para buscar estratégias de resolução dos problemas locais e com isso, acabaram por descobrir a identidade local e a disseminá-la.⁴⁴³

Todavia, destacam-se no projeto descentralizador os seguintes pressupostos mais relevantes: o papel desempenhado pelo sujeito e sua relação com a “redistribuição de recursos e competências, a questão territorial e suas ambigüidades político-administrativas, o debate em torno de descentralização ou desconcentração, a dinâmica organizacional e os aspectos relacionados com a participação”.⁴⁴⁴

Ademais, conforme colocado, ele deve fixar as finalidades políticas a serem perseguidas a partir de uma desconcentração administrativa e de uma maior participação dos cidadãos nas cidades, mas não se resume a isso. No entanto, não pode ser reduzido apenas como decorrência de uma decisão administrativa; devendo ser analisado como o resultado de

⁴⁴² LARANGEIRA, Sônia M. G. *Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participação em Porto Alegre. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 03, p. 130, jul/set., 1996.

⁴⁴³ JACOBI, op. cit., p. 129.

⁴⁴⁴ Idem, ibidem, p. 129.

um longo e complexo processo de democratização das relações sociais, no qual se encontram diversas possibilidades concretas de deslocamento de uma esfera de poder de decisão real às demais esferas de poderes de unidades territoriais.⁴⁴⁵

E como a descentralização democrática caminha conjuntamente com a participação, Wolkmer destaca a existência de uma pluralidade de formas de participação:

(...) movimentos sociais, associações voluntárias em geral, corpos intermediários, comitês de fábricas, conselhos comunitários e municipais, juntas distritais, comunidades religiosas de base, órgãos colegiados e instituições culturais, etc. É nessa nova forma de se fazer política que se institui a cidadania coletiva. Uma cidadania que nasce com a participação democrática dos diversos setores da sociedade na tomada de decisões e na solução dos problemas pela descentralização de competências, recursos e riquezas e pela criação de mecanismos de controle sobre o Estado”.⁴⁴⁶

A plenitude do desenvolvimento do projeto descentralizador depende da ocorrência da existência de organizações populares presentes em nível local e de que os cargos políticos sejam preenchidos por partidos políticos e pessoas favoráveis a esse processo.

Nesse sentido, deve existir a combinação de três aspectos fundamentais: *eficiência*, que concentra os critérios de racional aproveitamento dos recursos disponíveis, a captação e emprego adequado dos recursos adicionais, redução de custos e melhor aproveitamento do tempo; *a eficácia*, buscando uma melhor consecução de objetivos e resultados fixados pela Administração; e *efetividade*, na percepção e satisfação de necessidades, anseios e expectativas da população.⁴⁴⁷

Faz-se necessário, entretanto, que se reflita sobre possíveis problemas ocasionados pela descentralização. Encontram-se dentre esses problemas os altos custos gerados e o complexo processo de tomada de decisões. Nesse sentido, parte o autor do propósito que a

⁴⁴⁵ JACOBI, op. cit., p. 137.

⁴⁴⁶ WOLKMER, **Pluralismo jurídico**, p. 228.

⁴⁴⁷ NEVES, op. cit., p. 36-46.

descentralização é uma opção política e que por isso a vontade de descentralizar deve integrar o ambiente político. A partir desses pressupostos, buscar-se-á quais os órgãos podem e devem ser descentralizados, para que não ocorra uma superposição dos modelos a serem implementados em relação aos já existentes e ainda que não gere um “desvirtuamento” da obrigatória racionalidade da gestão pública.

O principal entrave da descentralização, contudo, é a estruturação institucional do processo de gestão pública, ou seja, a transferência de competências, de funções e recursos, o aumento de flexibilidade e agilidade do aparelho público estatal. Para isso é necessário

refletir sobre o caráter institucional da participação cidadina, e vê-la não como um apêndice dos movimentos reivindicatórios ou das associações populares, mas como dimensão de uma administração democrática. A garantia de participação, como uma possibilidade de canalizar as demandas dos diferentes setores da sociedade e como um instrumento de dinamização da gestão, não pode prescindir da existência de instrumentos institucionais com funções bem definidas nas diversas instâncias da gestão municipal.⁴⁴⁸

A transferência de competências implica diretamente a adoção de meios para conduzir o poder ao povo, gerando uma acessibilidade concreta de participação dos indivíduos. Com isso, pretende-se afirmar que não basta descentralizar o poder apenas administrativamente através de, por exemplo, secretarias locais ou regionais. O acesso ao controle e à fiscalização deve existir concretamente fazendo-se necessária a constituição eficaz de possibilidade de proposituras de mudanças pela população.

É nesse sentido que a descentralização democrática contribui no desenvolvimento de uma cidadania participativa a ser exercitada em âmbito local. Da mesma forma coleciona Jacobi, a respeito da relevância dos Municípios:

⁴⁴⁸ JACOBI, op. cit., p. 138-39.

A descentralização e a participação são instrumentos políticos orientados para o desenvolvimento de uma política municipal de caráter democrático que se propõe aproximar a administração dos cidadãos, criando na medida do possível os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza”.⁴⁴⁹

As críticas ao projeto descentralizador referem-se a não condução de uma democratização da democracia e acaba por prejudicar diversos mecanismos já existentes e que possuem bons resultados.⁴⁵⁰

Outras colocam no “incrementalismo”, ou seja, no surgimento de novas organizações e instituições sem a exclusão das antigas, o problema da descentralização. Essa sobreposição de instituições seria responsável pelos altos custos gerados pelo projeto descentralizador, uma vez que são necessárias novas contratações e até mesmo aquisições de imóveis.

Bobbio assinala que a concepção difundida entre os teóricos políticos de que a centralização seria “autoritária e governativa” enquanto que a descentralização constituiria um poder liberal e constitucional deve-se ao equívoco de tais fenômenos serem analisados a partir de uma visão dicotômica, colocando os fenômenos com posições polarizadas, atribuindo-se à descentralização um caráter positivo, dotada de valores como a liberdade individual e o autogoverno democrático enquanto a centralização possui um aspecto negativo, autocrático e totalitário.⁴⁵¹

Entretanto, Bobbio, também coloca tais fenômenos de forma antagônica ao conceituá-los. Apesar disso, propõe-se a não exclusão da centralização em favor de uma descentralização dos poderes locais, mas sim a utilização conjunta de ambos a fim de que suas deficiências sejam sanadas.

⁴⁴⁹JACOBI, op. cit., p. 132.

⁴⁵⁰ Nesse sentido, verificar: NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. In: **São Paulo em Perspectiva**, n. 03, v. 10, São Paulo: Fundação Seade, 1996. E também: HERINGER, Rosana Rodrigues. Estratégias de descentralização e políticas públicas. In: MUNIZ, José Norberto; Gomes, Elaine Cavalcante (Orgs.). **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

⁴⁵¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, p. 332.

Outra questão a ser abordada pelos críticos é a possibilidade de reversão de expectativas. Nesse sentido os anseios populares poderiam não ser cumpridos da maneira propagada gerando desconfiança popular acerca desses novos mecanismos, uma vez que pode ser que mesmo ocorrendo a descentralização não ocorra uma maior eficácia de participação local. Coloca Edison Nunes que é cabível um questionamento acerca da existência dessa reversão de expectativas. Para ele, a descentralização “estaria fadada a reproduzir as mesmas mazelas da forma do Estado quanto à sua atual crise de poder e representação.”⁴⁵²

De raiz eminentemente liberal, seu pensamento se contrapõe ao resgate da comunidade como centro decisório, firmando seu posicionamento na propagação da idéia de que “a construção do Estado Moderno implicou uma luta permanente para a despotencialização dos poderosos locais liberando os indivíduos das dominações tradicionais, vistas agora como privadas, e submetendo-os apenas e, igualmente de forma ideal, ao poder público.”⁴⁵³ Afirma ainda que a “valorização do poder local e da descentralização é o problemático consenso atual.”

Parte, portanto, o mencionado autor, da idéia de que o poder local advindo com a descentralização estatal seria fruto da concentração de poderes nas mãos de alguns indivíduos, as conhecidas lideranças locais. A esse respeito, entende-se que da mesma forma ocorre com a representação clássica, uma vez que somente possui condições de disputar uma eleição, quem detém a maioria dentro do próprio partido político, infringindo ao processo pré-eleitoral uma natureza eminentemente excludente.

Aceitar que a descentralização contribuiria para a manutenção do poder nas mãos de poucos, ou seja, reconstruiria o poder oligárquico no país é analisar a questão a partir de uma

⁴⁵² NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. In: **São Paulo em Perspectiva**, n. 03, v. 10, São Paulo: Fundação Seade, 1996, p. 36.

⁴⁵³ Idem, *ibidem*, p. 32.

única vertente, gerando o denominado “círculo vicioso”, de C. B. Macpherson⁴⁵⁴. Conforme delineado, a descentralização do poder deve ser efetivada concomitantemente com as teorias de participação, efetivando a democratização do poder, através da acessibilidade e proximidade do cidadão com o poder político.

Outra questão abordada por Nunes ocorre no campo da Teoria do Estado. Em sua opinião, as teorias modernas de Estado não são capazes de acomodar as unidades subnacionais em seu bojo. Confirma sua teoria através da importação de teóricos federalistas norte-americanos que retiram o local da concepção de ente integrante da Federação.

Nesse sentido, como bem colocou Paulo Bonavides, a Federação pode ser vislumbrada de diversas formas conforme o Estado que a adota, assim como acontece, por exemplo, com os regimes de governo. O Brasil, por sua vez, adotou, conforme dispõe o artigo primeiro da Constituição de 1988, a “República Federativa, formada pela união indissolúvel do Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Com isso, colocou o município entre os entes federativos, possuindo, portanto, autonomia, assim como os Estados-Membros.⁴⁵⁵

Para Nunes, entretanto, a corriqueira afirmação de que as pessoas vivem e sentem as transformações sofridas em seus Municípios, e não em países é uma contradição. Isso porque as unidades subnacionais seriam tão abstratas quanto a noção de país. De acordo com seu posicionamento, os Municípios aparentariam maior concretude porque impõem políticas públicas que são melhores compreendidas pelos cidadãos.

Todavia, segundo o autor, com a globalização⁴⁵⁶, as questões de maior relevância para a nação encontram-se em âmbito nacional e não local, não sendo possível a um governo

⁴⁵⁴ MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p.101.

⁴⁵⁵ BONAVIDES, **Teoria do Estado**, p. 142.

⁴⁵⁶ “[...] a globalização é, em geral, vista como um fenômeno que se contrapõe aos laços de solidariedade social existentes nos planos local e nacional, fragilizando com algumas tradições e crenças da Idade Moderna e Contemporânea, dentre as quais, as de Estado-Nação, Soberania, e o próprio conceito de Federação.” In: LEAL, Rogério; BREUNIG, Eltor; CENCI, Daniel. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política. In: LEAL, Rogério Gesta; Araújo, Luiz Ernani Bonesso de (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 02, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 599.

local realizar acordos ou participar de negociações, pois atualmente o que se vê são os blocos supranacionais negociando e não poderes subnacionais, porque para ele um processo de descentralização implica substituição do Estado Nacional, o que não faz parte do projeto aqui proposto.⁴⁵⁷

A consideração que aqui se tece refere-se não à substituição de um sistema pelo outro, mas à reestruturação do sistema da representatividade a partir da descentralização do poder aliada aos institutos da participação.

A respeito do processo de globalização aponta Ladislau Dowbor:

No conjunto, a formação de blocos não representa para os países de Terceiro Mundo a mesma dinâmica que a que foi originada com as megapotências econômicas, e a aproximação entre as economias pobres deverá passar bem mais pela definição de políticas comuns ante os países dominantes, buscando uma inserção mais vantajosa na economia internacional, ao mesmo tempo em que se deverá trabalhar uma integração efetiva do tecido econômico e institucional por meio de formas descentralizadas de cooperação.⁴⁵⁸

Muitas são as críticas apresentadas ao projeto de descentralização, uma vez que constituem uma novidade para a realidade brasileira. Todavia, paralelamente, os benefícios trazidos pela instauração desse processo amenizam as considerações contrárias transplantando-as para uma melhoria nos canais de diálogo entre poder público e sociedade civil. Nesse sentido, a “abordagem destes aspectos críticos não diminui em absoluto a importância e a legitimidade das experiências de descentralização, mas permite a reflexão não só das ambigüidades, mas dos seus limites.”⁴⁵⁹ Propõe-se, dessa forma, a reestruturação da representação a partir da participação, sendo que, dessa forma, resgata-se a noção de unidade,

⁴⁵⁷ “A descentralização não pode, portanto, substituir, com vantagem, o combalido Estado nacional no que respeita à nova correlação de forças entre agentes públicos e privados.” In: NUNES, op. cit., p. 36.

⁴⁵⁸ DOWBOR, op. cit., p. 61.

⁴⁵⁹ JACOBI, op. cit., p. 131.

necessária para um Estado não acabar se transformando em feudos isolados das demais unidades federativas; e por outro lado privilegiam-se também as demandas populares locais.

3.2.2 A importância do espaço local nos momentos de participação popular

Um projeto descentralizador implica reafirmação do espaço local como espaço de decisão mais próximo aos cidadãos, criando e desenvolvendo uma participação corriqueira, transformando os indivíduos em sujeitos ativos emancipados; cientes das possibilidades e limites de sua participação.

Coloca Dowbor que a aproximação dos centros decisórios das pessoas, as quais arcarão com os benefícios ou prejuízos trazidos pela descentralização democrática, através da elevação de importância do poder local constitui uma boa política administrativa.⁴⁶⁰

De acordo com Márcia Blumm e Celina Souza, o estudo sobre o governo e autonomia local ocorrem, basicamente, em três categorias. A primeira compreende a corrente normativa e subdivide-se em três fases, iniciando-se com os seguidores de Stuart Mill que incentivavam a participação política em detrimento do governo centralizado e afirmavam que as instituições locais distribuiriam de melhor forma os recursos.⁴⁶¹

A segunda corrente existiu no pós-guerra sob a influência dos reformistas que viam no governo local uma determinada autonomia e passível de expansão do Estado do bem-estar social.

A terceira, por sua vez, encontra-se sob a égide dos “localistas”. Para esses, o governo local seria mais eficiente e com melhores condições para angariar recursos de acordo

⁴⁶⁰ DOWBOR, op. cit., p. 61.

⁴⁶¹ BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local. **BIB**, n. 48, Rio de Janeiro: Relume & Dumará/ANPOCS, 1999, p. 43.

com as necessidades locais, uma vez que se encontra mais próximo da comunidade, estando mais capacitado para responder às necessidades locais.

De acordo com Maria da Glória Gohn, as teorias tradicionais sobre o governo local colocam em segundo plano o aspecto da participação popular, concentrando suas idéias na questão da governabilidade “das unidades administrativas territoriais de um dado Estado nacional, destacando a capacidade das elites dirigentes de perseguir, atingir ou combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos.”⁴⁶² A atenção, dessa forma, concentra-se no governo, formalmente detentor do poder político, e não no povo, que é visto como mero consumidor, cliente, contribuinte ou beneficiário.⁴⁶³

Continua a referida autora a afirmar que:

o processo de mudança e transformação social e a própria democratização do poder, assim como a ampliação das esferas de decisões do governo e da sociedade, não se colocam nessas abordagens. A principal tarefa dos governos locais seria a de dar condições para que os serviços coletivos locais se viabilizassem no mercado, num plano de competição. O tema da autonomia é tratado segundo o binômio governo local *versus* governo central, e quando se referem exclusivamente ao plano do governo local, o enfoque é sobre autonomia dos agentes locais privados *versus* a dos agentes estatais, governamentais.⁴⁶⁴

Esse enfoque, contudo, deve ser alterado. A centralidade desse debate deve consistir no binômio, descentralização e participação, analisados e referentes aos cidadãos e não a esfera de governo. Conforme apontado anteriormente, torna-se inócua a descentralização do poder e um, conseqüente, privilégio ao local, se a primeira restringir-se meramente às esferas administrativas. A população deve ter acesso aos centros decisórios, ultrapassando o caráter meramente consultivo, atualmente existente.

⁴⁶² GOHN, op. cit., p. 32.

⁴⁶³ Idem, ibidem, p. 32.

⁴⁶⁴ Idem, ibidem, p. 32-33.

Há que se fazer nesse momento algumas distinções relevantes acerca dos significados de algumas expressões. Por governo local, entende-se a circunscrição de autoridade política de uma determinada região ou ainda, de um determinado espaço territorial.

O poder local, por sua vez, possui natureza mais abrangente. Refere-se a influências e interferências nas políticas públicas localizadas não sendo restrito ao aspecto político, mas englobando também o econômico, social, familiar e até mesmo o poder carismático dos líderes de determinada localidade.⁴⁶⁵

Nesse sentido, destaca Gohn, o poder local ultrapassava os limites municipais. Todavia, continuava uma determinada localidade a impor-se hegemonicamente, através de uma participação política mais efetiva dessa esfera local.⁴⁶⁶ Com isso, destacou-se a importância desse poder local desde a época do coronelismo, abordando a influência desses em âmbito local.

Já a partir da década de 1990, o poder local começa a se identificar com o Município, passando a ser visto como espaço de gestão político-administrativa e não mais como sede das elites.

Com isso, o

poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável com a mediação de agentes externos – novos educadores de ONGs do Terceiro Setor. O novo processo ocorre, predominantemente, nas novas redes societárias, sem articulações políticas mais amplas com partidos políticos ou sindicatos.⁴⁶⁷

Os estudos sobre o poder local no Brasil datam da década de 1940 e 1950, através de pesquisadores da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, com a coordenação de

⁴⁶⁵ DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. In: **Revista Espaço e Debates**, n. 24, 1988, p. 35.

⁴⁶⁶ GOHN, op. cit., p. 34.

⁴⁶⁷ Idem, ibidem, p. 35.

Donald Pierson, da Universidade de Chicago. Esses trabalhos se concentraram em algumas áreas, das quais é possível destacar: a que concentrou sua pesquisa a partir do significado de comunidade e de sua representatividade em uma determinada área cultural, ou a que teve por referência os problemas específicos atendendo a objetivos próprios do pesquisador, encontrando-se ainda os “estudos singulares” que não se enquadram nas análises anteriores. Ressalte-se que essas teorias permitiram uma avaliação estrutural do poder, mas não produziram nenhuma teoria acerca do poder local.⁴⁶⁸

Nesse sentido, o poder local identifica-se, durante as décadas compreendidas entre 1940 e 1960, com o poder dos coronéis ou de outros líderes locais, dotados de alta influência política, direcionado o estudo às relações de clientelismo, paternalismo, destacando-se as formas de cooptação e manipulação, a indevida utilização de recursos públicos e tráfico de influência. “Este comportamento desenhou ao longo de uma herança colonial, escravista, dependente e autoritária, uma cultura política que vem comprometendo a construção e o avanço da democracia brasileira.”⁴⁶⁹

Na década de 1970, há uma profunda alteração desse quadro, através de uma mobilização da sociedade civil em defesa de seus direitos alterando as relações entre essa e o aparato estatal, passando a questionar-se a centralização do poder.⁴⁷⁰

A teoria do poder local durante essa década foi denominada de estrutural-autonomista. Buscou identificar alguns traços determinantes dos movimentos que surgiram a partir de dois pressupostos: a verificação das contradições urbanas em relação à sociedade capitalista e a capacidade de organização da sociedade civil para enfrentar o autoritarismo atual vigente durante essa época.

⁴⁶⁸ SOUZA, Édina Evelyn Casali Meireles de. **Poder Local: requalificação do processo democrático**. Tese de doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996, p. 202-204.

⁴⁶⁹ Idem, *ibidem*, p. 205.

⁴⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 205.

Já na década de 1980, buscou-se uma ampliação do debate a partir da análise das práticas desenvolvidas pelos movimentos sociais e verificação das estruturas internas dessas práticas, contribuindo para o reconhecimento da pluralidade de sujeitos existentes. Afirma Souza que sem a sustentação dessas teorias em conceitos em eminentemente políticos, conseguiram avaliar a espontaneidade de organização desses movimentos, “considerando-os novos sujeitos políticos, portadores de nova identidade cultural, com projetos voltados para a transformação social e radical renovação do campo político”.⁴⁷¹

Surge também nessa década, uma outra teoria que privilegia o enfoque institucional. Nela avaliaram-se alguns movimentos urbanos do Rio de Janeiro dessa época, sendo constatado que algumas ações de determinados movimentos não constituem posições anti-Estado, mas trazem-no para o jogo de interesses adotando-o ora como aliado, ora como inimigo, a fim de alcançar seus objetivos.⁴⁷²

O conceito de poder local encontra-se ainda em construção. Mas, é possível a identificação de algumas dimensões e componentes constitutivos. De acordo com Souza, encontraram-se duas tendências que se destacam: (a) relaciona o poder local com as relações de poder estabelecidas pela diversidade de sujeitos que estão organizados e inseridos em âmbito municipal, articulando, dessa forma, diversas ações em âmbito local; (b) associa-se o Poder Executivo com o Legislativo Municipal desenvolvendo uma gestão democrática e participativa voltada especialmente no que tange ao desenvolvimento econômico e de justiça social.⁴⁷³

De acordo com Tânia Fischer, a noção que envolve o poder local contém, basicamente, duas idéias que se complementam e ao mesmo tempo são antagônicas, conforme o sentido adotado pelo intérprete.

⁴⁷¹ SOUZA, op. cit., p. 207.

⁴⁷² Idem, ibidem, p. 207.

⁴⁷³ Idem, ibidem, p. 211.

Referindo-se a um espaço territorial delimitado, o poder local se identifica com as noções de “base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e uma certa inércia”⁴⁷⁴. Contudo, há um outro sentido, não de espaço territorial, mas sim, de uma delimitação abstrata onde ocorrem as relações sociais que se quer privilegiar. Demonstra, conseqüentemente, movimento e interação dos diversos grupos sociais, os quais se articulam e se opõem em torno de interesses comuns.⁴⁷⁵

Cabe ressaltar que o espaço local conta com um fundamento territorial inegável. Todavia, não se resume a este. Devem ser refutadas as fronteiras institucionais a fim de que sejam recriados espaços em funções das demandas e das problemáticas que atingem determinadas localidades e não fixados apenas na geografia.⁴⁷⁶

Portanto, quando se fala em local, não se almeja circunscrevê-lo ao conceito de rua, de bairro ou mesmo da cidade, uma vez que há sempre um segundo sentido embutido na questão territorial. Resumindo: o universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município como contornos do local, mas não necessariamente. Trata-se aqui de uma compilação de aspectos sociais, culturais e históricos que unem as pessoas em torno ou não de um território determinado.

Nesse sentido: “Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto.”⁴⁷⁷

A esfera de poder local é de extrema importância para uma possível conjugação entre a democracia representativa e a direta. Isso porque o

⁴⁷⁴ FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador – Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Poder Local – Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 153.

⁴⁷⁵ Idem, ibidem, p. 154.

⁴⁷⁶ Idem, ibidem, p. 154.

⁴⁷⁷ Idem, ibidem, p. 154.

O governo local tem condições de disputar a gestão da economia local e incidir sobre ela [...], para fazer com que essa economia emergja na disputa global de uma maneira sólida. [...] tem a capacidade regulamentar de intervir, enquanto que Estado, na alocação das empresas da cidade. Isso é uma forma de regulação da economia. O município tem o direito de renunciar determinados impostos para proporcionar o desenvolvimento de uma determinada área.⁴⁷⁸

Analisando essa afirmação, pode-se constatar que, embora incorretamente, o poder local ainda é associado à administração municipal. Dessa forma, faz-se necessária o enquadramento dos Municípios no presente estudo.

De acordo com Fernando Abrucio e Cláudio Couto os municípios brasileiros enfrentam três problemas que englobam a estrutura fiscal da federação, as diferenciadas características sócio-econômicas existentes em relação a cada ente local e a dinâmica política interna da cada município.⁴⁷⁹

Em relação ao primeiro tem-se que a Constituição Federal de 1988 concedeu aos Municípios e Estados uma grande parcela dos recursos financeiros que eram destinados anteriormente à União. Contudo, esses recursos têm um destino certo engessado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda, essas entidades subnacionais, receberam, paralelamente ao aumento de suas receitas, uma carga maior de competências, impondo ao ente local um redesenho de suas atividades para conseguir aplicar da melhor forma possível os recursos a ele destinados.

Uma alternativa seria, através da autonomia outorgada constitucionalmente aos Municípios de legislar sobre seus tributos, fazer com que o local fosse seu “próprio cofre”, unindo o Executivo e o Legislativo Municipais, seja através de uma fiscalização maior, seja através de relações cooperativas entre esses poderes e entre os próprios Municípios.

⁴⁷⁸ GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antônio et al. Desafios do governo local – o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 1996, p. 23.

⁴⁷⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: **São Paulo em Perspectiva**, n. 03, vol. 10, São Paulo: Fundação Seade, 1996, p. 40.

Outra questão é que os municípios brasileiros não se encontram no mesmo patamar para assumirem a mesma quantidade de encargos perante a União. Nesse caso, seria imprescindível uma cooperação entre os municípios. Contudo, não é isso que vem ocorrendo. Muitos Municípios encontram-se em acirradas competições por recursos e incentivos seja em relações a entidades privadas, como a instalação de indústrias em um determinado local em detrimento de outro, seja em relação aos recursos públicos.

Por fim, em relação à dinâmica política interna dos Municípios, entende-se que devem ser criados e desenvolvidos mecanismos de gestão mais democráticos, utilizando-se da participação e meios mais eficazes de implementação das decisões do governo.⁴⁸⁰ Nesse sentido:

Este tipo de atuação voltado ao desenvolvimento local é, ao menos no caso brasileiro, uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios. Trata-se de uma verdadeira reinvenção do governo, que envolve novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, superando as formas limitadas, porém *indispensáveis* de representação política da democracia liberal, através da criação de outros dispositivos políticos para a agregação e a articulação de interesses – é o caso de mecanismos de democracia direta [...]⁴⁸¹

Na esfera econômica, o grande questionamento que se coloca contemporaneamente é que o espaço pequeno não é ‘viável’. Na era da globalização, afirma-se e propaga-se que as soluções devem acontecer na perspectiva global, pois reduzir à localidade significa ausentar-se desse processo e conduzir o país ou determinada região a um isolamento do resto do mundo.

O planeta por sua vez, apesar de conviver com um processo globalizante, começa a se estruturar em blocos econômicos, nos quais são criadas áreas de livre comércio com moeda única. Dessa forma além do cidadão pertencer a uma dada localidade, que em aspecto

⁴⁸⁰ ABRUCIO, op. cit., p. 45.

⁴⁸¹ Idem, ibidem, p. 41.

territorial, equivaler-se-ia ao Município, pertence a um determinado país, e a uma comunidade, sem fronteiras, mas com diferenças sócio-econômicas marcantes.

Na realidade, conforme ensina Dowbor, a mesma dinâmica que conduziu aos espaços globais fornece, agora, as tecnologias para a reconstituição da humanidade organizada ao redor das comunidades, as quais passam a se reconhecer internamente e a interagir, estabelecendo um diálogo com o resto do mundo, participando de forma organizada de espaços mais amplos.⁴⁸²

Note-se que o poder local é responsável pela revelação das relações de poder através das organizações da sociedade civil. No entanto, esta pode participar também de forma não organizada, como “figurantes substanciais no cenário do poder”⁴⁸³, colocando a existência do poder local independentemente dos canais de participação criados pelas instâncias municipais. “Entretanto, os avanços ou alterações do formato da relação a ser estabelecida entre estes e o poder público, dar-se-á a partir de sua capacidade organizativa, constituindo-se efetivamente como um Poder Local.”⁴⁸⁴

Nesse sentido, é possível afirmar que toda essa tendência para um reforço da gestão política no âmbito municipal constitui uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão periodicamente, ou seja, uma vez a cada quatro anos; para uma democracia participativa, na qual a participação e a cidadania são exercitadas constantemente, através de possibilidades concretas relacionadas com as condições de vida e com a organização do cotidiano, as quais são gerenciadas pelos próprios cidadãos.⁴⁸⁵

⁴⁸² DOWBOR, op. cit., p. 71.

⁴⁸³ SOUZA, op. cit., p. 273.

⁴⁸⁴ Idem, ibidem, p.274.

⁴⁸⁵ DOWBOR, op. cit., p. 69.

Outro benefício trazido pelo local é a vivência de identidades. O indivíduo se reconhece como integrante daquela determinada comunidade e como sujeito, com características pessoais elevando sua importância para o grupo no qual se encontra inserido.⁴⁸⁶

Contudo, faz-se necessária uma maior reflexão acerca da natureza institucional da participação localizada, não aceitando-na como mero apêndice dos movimentos reivindicatórios ou das associações populares, mas sim, como detentora e propiciadora de uma dimensão eminentemente democrática.

Dessa forma a garantia da participação, como uma possibilidade de canalizar as demandas dos diferentes setores da sociedade e como um instrumento de dinamização da gestão, necessita de mecanismos institucionais com funções previamente definidas nas diferentes instâncias da gestão municipal.⁴⁸⁷

Não se afirma, entretanto, que as iniciativas de desenvolvimento local sejam suficientes para gerar a democratização pretendida, embora “sem sólidas estruturas locais participativas e democratizadas, não há financiamentos externos ou de instituições centrais que produzam resultados.” Destaca-se nesse sentido que os Municípios estão contribuindo na recuperação lenta e gradual de um espaço de decisão direta, influenciando positivamente na política e da democracia.⁴⁸⁸

Nesse sentido pode-se afirmar que:

Não que o nível local de organização política substitua transformações em formas de gestão política que têm de ser levadas a efeito nas formas do Estado-nação e mundial: mas comunidades fortemente estruturadas podem constituir um lastro de sociedade organizada capaz de viabilizar as

⁴⁸⁶ “É o próprio conceito de nação que tem ser revisto. A expressão e vivência do sentimento de identidade é absolutamente vital para o ser humano, e esta identidade é com um grupo, com tradições, valores, com uma língua ou dialeto, com roupas, com cultura no sentido amplo: não se materializa necessariamente na existência de um exército, de uma polícia política e de guardas nas fronteiras. E não se vê necessariamente afetada pelo tipo de aparelho de música ou pela marca do carro utilizado.” In: DOWBOR, op. cit., p. 64.

⁴⁸⁷ JACOBI, op. cit., p. 138 -139.

⁴⁸⁸ DOWBOR, op. cit., p. 69.

transformações necessárias nos níveis mais amplos. Não há democracia que funcione sem sociedade atomizada.⁴⁸⁹

É possível, nesse momento, posicionar-se a respeito de uma compatibilidade entre os mecanismos da representação, advindos de uma noção clássica de democracia, os mecanismos de participação direta do cidadão na condução das coisas públicas, a descentralização do poder, no sentido de levar os centros decisórios mais próximos de toda a população e conseqüentemente atender ou desenvolver canais de acesso para as demandas locais, que atualmente se encontram marginalizadas na sociedade.

A unidade é mantida através do sistema de delegação de poder. No entanto, atribui-se, paralelamente, legitimidade para os anseios locais, que representam parcela importante na questão democrática.

A idéia de soberania, elaborada por Rousseau, dotada de natureza inalienável e, portanto, devendo ser exercitada diretamente pelo cidadão consegue espaço e legitimidade na sociedade e de outro lado a otimização do poder político é mantida pelos meios liberais de democracia.

3.3 Novos mecanismos de participação

Fundamentados na descentralização democrática e no poder local, foram desenvolvidos novos meios de efetivação da democracia participativa, entre eles o orçamento participativo e as diversas espécies de conselhos.

⁴⁸⁹ DOWBOR, op. cit., p. 69.

Há, contudo, um impasse no tocante a realização da vontade popular através desses novos mecanismos, os quais, normalmente, possuem natureza meramente consultiva, não obrigando que os representantes cumpram as decisões advindas de uma deliberação popular.

As formas de efetivação dessas determinações mostram-se de extrema relevância para o futuro próximo da democracia participativa, pois embora seus adeptos continuem crescendo, os posicionamentos contrários angariam cada vez mais simpatizantes.

Atualmente, no Estado Contemporâneo, as únicas formas de realização da vontade popular ocorre através dos mecanismos de participação inseridos no texto constitucional, ou quando através de um partido político que se encontra no governo realiza um projeto de consenso local, através, portanto, da delegação de poder.

Acerca da institucionalização entende-se que ela

“cria possibilidades de ação coletiva para o reconhecimento, efetivação e construção de direitos, o que entretanto não é automático, observando-se ainda que pode também levar ao imobilismo, pelo envolvimento em regras burocráticas, e à inserção na lógica do poder, com o uso de artifícios para protelar decisões e favorecer particularismos.”⁴⁹⁰

Constitui um desafio para os seguidores da corrente da democracia participativa a criação de meios que gerem obrigações para os poderes executivo e legislativo de cumprimento das decisões tomadas popularmente.

Com a efetivação vinculante dessas decisões populares os partidos políticos também teriam suas funções cada vez mais aprimoradas, pois estariam próximos da população a fim de conseguir uma representatividade maior em determinada comunidade.

Essa participação levaria os cidadãos a desenvolverem um caráter de emancipação, uma vez que conseguiriam visualizar a efetivação de seus projetos, frutos de deliberação direta da comunidade e assim começariam a se engajar nos processos políticos.

⁴⁹⁰ TEIXEIRA, op. cit., p. 173.

No entanto, a questão encontra-se ainda aberta ao debate. A inserção de novos mecanismos de participação contribui para a criação de novos modelos que visem a corrigir os erros cometidos pelos sistemas adotados e que, com quase certeza, conterá falhas.

Alguns mecanismos de participação foram adotados por alguns municípios brasileiros, como é o caso de Porto Alegre que implementou o orçamento participativo e alguns outros como São Paulo, responsáveis pelo desenvolvimento de conselhos populares.

3.3.1 Orçamento participativo

O orçamento participativo é um dos mecanismos de participação popular utilizado em nível local respondendo as carências de setores menos favorecidos buscando, dessa forma, uma distribuição mais justa e igualitária dos bens públicos nos municípios brasileiros.⁴⁹¹

Iniciou no cenário brasileiro com a campanha para a Prefeitura de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, através do Partido dos Trabalhadores, que buscava democratizar as decisões políticas de sua gestão a partir da criação de Conselhos Populares. Dessa forma objetivava que cada cidadão pudesse influenciar e interferir na criação de políticas públicas e de questões relevantes para a municipalidade, buscando a democratização da representação pelos caminhos da democracia direta.⁴⁹²

⁴⁹¹ De acordo com Boaventura de Souza Santos o “orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem com o das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato.” In: SOUZA SANTOS, Boaventura de. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 465.

⁴⁹² GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2ª ed., São Paulo: Perseu Abramo, 1997, p. 23-24.

No entender de Janína Rigo Santin o orçamento participativo constitui um dos maiores exemplos de manifestação do poder local e participação democrática, além de criar uma identificação de subjetividades através do exercício da soberania.⁴⁹³

Na sua participação concentram-se os mais diversos atores sociais, destacando-se o cidadão comum, as associações de bairros e organizações não governamentais. Seu processo de deliberação inclui duas formas fundamentais: a participação direta dos cidadãos e a constituição de um conselho de delegados. Ou seja, uma eminentemente de participação popular direta e a outra com forma representativa, demonstrando claramente a possibilidade de coexistência dessas duas formas de exercício do poder político.

O orçamento participativo está sendo utilizado em diversos Municípios brasileiros, entre eles, o de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Nesse caso específico, a deliberação popular ocorre em função das obras prioritárias a serem realizadas pela Prefeitura. Constitui, dessa forma, um espaço público não estatal⁴⁹⁴, composto por estruturas políticas institucionais ou auto-reguladas (Conselho do Orçamento Participativo).

De acordo com Leonardo Avritzer,

esse processo envolve duas rodadas de assembléias regionais intercaladas por uma rodada de assembléias locais. Em uma segunda fase há a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembléias regionais (moradores de bairros, portanto, a condição de participação direta é a moradia) e locais (exercida de forma representativa, através de delegados que procurarão priorizar as necessidades mais urgentes de cada localidade). A elaboração administrativa do orçamento ocorre no Glapan – Gabinete de Planejamento da Prefeitura, órgão ligado ao gabinete do prefeito.⁴⁹⁵

⁴⁹³ SANTIN, Janaina Rigo. **Globalização e poder local**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000, p. 124.

⁴⁹⁴ GENRO, Tarso. **Combinar democracia direta e democracia representativa**.

⁴⁹⁵ AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 577.

Para Boaventura existem três princípios norteadores dessa modalidade de participação direta do cidadão. O primeiro seria o de que todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não gozam de nenhum privilégio em relação aos cidadãos. O segundo princípio seria que a participação é dirigida através de uma combinação de regras da democracia direta e representativa, sendo as regras determinadas pelos próprios participantes. E por fim, o terceiro é o de que os recursos tendem a ser distribuídos através de critérios de ordem geral a partir do escalonamento das prioridades e critérios de ordem técnica definidos pelo Poder Executivo, a partir de estudos de viabilidade técnica e econômica.⁴⁹⁶

Uma das críticas realizadas pela oposição quando da estruturação e modelação do orçamento participativo foi a de que ele não passava de um modelo simplista para a resolução de problemas, com uma dose menor de clientelismo, mas que primava pela resolução imediatista de problemas urgentes. Outra foi a de que era impossível manter um diálogo com a cidade toda, pois as discussões eram dirigidas para localidades submunicipais, ou seja, os bairros, criando um problema no arranjo final das prioridades do próprio município. E por fim, que a realização do processo de participação das camadas mais populares, acabou por excluir a participação de outros setores como os empresários, os sindicatos e a classe média.⁴⁹⁷

Para resolver tais problemas identificados não só pela oposição, mas também pelo próprio governo, organizaram-se o Congresso da Cidade e as plenárias temáticas. Do primeiro, realizado em 1993, participaram os delegados e conselheiros do orçamento participativo, as organizações da sociedade civil de todos os tipos, as universidades e os órgãos do governo. Teve como escopo primordial a definição das diretrizes do

⁴⁹⁶ SANTOS, Orçamento participativo..., p. 467.

⁴⁹⁷ Idem, ibidem, p. 507.

desenvolvimento econômico e urbano que orientariam o governo na realização dos próximos orçamentos participativos.

Já as plenárias temáticas passaram a integrar essa modalidade de participação direta a partir do ano de 1994, objetivavam vincular o orçamento aos princípios integrantes do Congresso da Cidade. Constituem em mecanismos de associação em que são eleitos delegados, variando seu número de acordo com o número de participantes, e também dois representantes para atuar no Conselho do Orçamento Participativo. Nesse caso, qualquer cidadão pode votar, independente da região onde reside, ampliando dessa forma as discussões e a composição social dos participantes.⁴⁹⁸

Contudo, o grande problema que cerca o modelo implementado pelo orçamento participativo é a oscilação de participação dos cidadãos. A grande maioria da população ainda não participa efetivamente e a representação existente ainda é deficitária, mesmo adotando-se um sistema em que a participação é concreta, “não há garantias de que a representação não possa ser frustrada, ou porque os princípios do mandato não são respeitados e a representação é profissionalizada quando um delegado ocupa o seu posto por demasiado tempo.”⁴⁹⁹

Avritzer aponta que a baixa adesão da população à participação através da modalidade do orçamento participativo foi substituída já no segundo ano de realização por um aumento no número de participantes, conforme dados fornecidos pela Coordenação de Relações com a Comunidade/Prefeitura de Porto Alegre.

Nesse sentido, explica Boaventura que dois problemas são detectados: a proporção entre representantes e representados (um delegado para cada dez participantes) e a qualidade dessa representação, no tocante à autonomia dos representantes em face do governo e da verdadeira defesa dos interesses dos representados e não os interesses pessoais do representante. Muitas dessas questões continuam a ser debatidas pelos integrantes do

⁴⁹⁸ SANTOS, Orçamento participativo..., p. 508.

⁴⁹⁹ Idem, ibidem, p. 520.

orçamento participativo a fim de buscar soluções que excluam a possibilidade de criação ou manutenção de sistemas autoritários, clientelistas e de baixa intensidade de participação.

Talvez esse seja um dos grandes méritos da implementação do orçamento participativo, a sua constante discussão sobre as formas com que é realizado e implementado. A verificação de que, apesar de seus benefícios, esse modelo conta ainda, com algumas arestas a serem consertadas ou adaptadas ocorre pela quase inexistência de um modelo participativo no Brasil.

Um ponto positivo a ser destacado é a alteração da tecnoburocacia para uma cultura democrática, uma vez que essa experiência possibilitou aos técnicos do executivo, responsáveis pelo orçamento uma aprendizagem profunda em relação à comunidade na qual se encontram inseridos, uma vez que buscaram utilizar termos mais acessíveis à população que não detém conhecimento técnico específico sobre todas as matérias. Além disso, nenhuma das propostas trazidas pelos cidadãos pode ser descartada se não for suficientemente comprovada a sua inviabilidade, reforçando a diretiva de que todas as decisões devem ser motivadas por essa comissão técnica.

A cultura política da participação e da solidariedade é uma cultura de contracorrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem levado ao paroxismo. Por isso, não é possível ficar satisfeito com sua reiteração prática por intermédio das instituições de participação, uma vez que estas, em tal contexto, estão sempre sujeitas à perversão e à descaracterização. Para se manter e aprofundar, a cultura da participação e da solidariedade tem de ser servida por um projeto pedagógico ambicioso que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos, e sobretudo o terceiro setor que, apesar de ter assumido um papel cada vez mais importante na provisão das políticas públicas, têm utilizado o seu caráter privado para fugir ao controle público e recusar a instituição de mecanismos internos de participação.

No entender de Rodrigo Stumpf González, o orçamento participativo foi e continua sendo responsável por uma gradual mudança na cultura política dos municípios em que é adotado. Tal afirmação é conseqüência da análise do perfil dos participantes, a maioria da

área urbana e os extratos mais pobres, alterando a configuração dos canais de participação, antes clientelistas ou fechados ao povo, para meios abertos de discussão, tornando-se educativo. Coloca ainda o autor que o reconhecimento da esfera pública de um espaço de participação popular é causa, por um lado, da “possibilidade de representação dos interesses dos setores populares” e, por outro lado, “a institucionalização das formas legítimas de reivindicação”.⁵⁰⁰

Esse cenário, portanto, acaba por conduzir o cidadão a defender e propor projetos de encontro aos seus interesses e ao mesmo tempo faz com que ele reconheça o poder estatal, institucionalizado, conhecendo que tais projetos apenas serão executados dentro das possibilidades orçamentárias, contribuindo para a legitimação do Poder Executivo.

Contribui ainda, conforme assinalado no segundo capítulo, na fiscalização e controle da administração. O orçamento participativo direciona-se nesse sentido, aumentando o grau de *accountability*, exemplificada pelo monitoramento dos cidadãos em relação ao Poder Executivo.

Da mesma forma a participação dos cidadãos transforma o processo de efetivação de um projeto mais célere, uma vez que a população já se encontra informada a respeito daquela matéria, ampliando seu conhecimento sobre a cidade e sobre assuntos técnicos, com isso o conhecimento é democratizado.

3.3.2 Conselhos

A análise dos conselhos gestores pressupõe a diferenciação realizada entre participação cidadã e participação social. A primeira coloca como centro da discussão a

⁵⁰⁰ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A construção da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: La Salle, 1998, p. 209 – 211.

sociedade, ou seja, não corresponde mais as associações de comunidade ou então originadas pelos marginalizados, mas a de um conjunto de indivíduos e grupos sociais com grande gama de diversidades, sejam elas econômicas, culturais ou ideológicas. “Trata-se de práticas que rompem com uma tradição de distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais em que ocorre onde ocorre a participação da população.”⁵⁰¹

Com essa tendência de institucionalização da participação, ela passa a ser planejada periodicamente com o objetivo de implementação de políticas públicas. Os conselhos gestores constituem um dos melhores exemplos dessa forma de participação.

Já na participação social, centra-se o conceito de mobilização, ou seja, quando há forças canalizadas para objetivos comuns. Nesse sentido: “a mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade, uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, os resultados desejados por todos.”⁵⁰²

No conceito de mobilização correspondem as suas premissas aos programas de gestão participativa desenvolvidos pelas Organizações Não-Governamentais, que integram o terceiro setor. De acordo com Gohn, uma das formas contemporâneas dessa modalidade de participação ocorre através do trabalho voluntário, criando ou reforçando a identidade do sujeito participante. Com isso, a identidade é construída a partir de um “reconhecimento difuso do eu e do outro”⁵⁰³ ultrapassando as diferenciações de classe, de regiões ou de nações.

A questão que envolve o terceiro setor levanta críticas e elogios. Defende-se a idéia que uma sociedade civil organizada em movimentos amplia o cânone de cidadania e participação, fazendo com que o cidadão busque modificações das relações sociais que se desenvolvem no cotidiano.⁵⁰⁴

⁵⁰¹ GOHN, op. cit., p. 56-57.

⁵⁰² TORO, Bernardo. Roda Viva. In: **Boletim Gestão 21**, n. 01, Rio de Janeiro, fevereiro/2000, p. 12.

⁵⁰³ GOHN, op. cit., p. 60.

⁵⁰⁴ SHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1996, p. 49-50.

A função desempenhada através dos novos movimentos sociais é de extrema valia na execução de tarefas de transformação da sociedade civil e do próprio aparato estatal, através de ações concretas. Sherer-Warren destaca essa relevância em países de tradição autoritária e pouco participativa, como é o caso brasileiro. Isso porque eles atuam de forma a estabelecer um equilíbrio entre as forças estatais [campo de política institucional] e a sociedade civil [organização a partir de diferentes classes ou agrupamentos] e ainda, dentro de cada um desses setores.⁵⁰⁵

Além disso, os movimentos sociais politizam as instituições da sociedade civil através do desenvolvimento da capacidade de participar, criando outros mecanismos de participação que não os liberais burgueses tradicionais.⁵⁰⁶

Todavia, esse também é um ponto crítico dessas organizações. Muitas vezes por acabar politizando a sociedade civil trazem-na para a esfera da sociedade política minimizando a responsabilidade estatal em prover os direitos conquistados constitucionalmente pela população e que constituem deveres do próprio Estado.

Outra questão a ser abordada é que, ao lado das organizações de cunho democrático, outras se encontram com o intuito de obtenção de lucros, apropriando-se das mesmas políticas e incentivos, dificultando a participação e conduzindo os movimentos sociais ao descrédito da população.

Os conselhos, por sua vez, são associações utilizadas na gestão pública. Não são tão recentes. Alguns autores colocam seu início na mesma época que a democracia

⁵⁰⁵ SHERER-WARREN, op. cit., p. 49-50.

⁵⁰⁶ BAHIA, Carolina Medeiros. As diversas apropriações da crise da legitimidade do estado e a importância dos movimentos sociais para a democratização da esfera pública estatal. In: **Revista Discente**, ano 02, n. 02, jul/2003, p. 80-81.

participativa.⁵⁰⁷ Todavia os mais famosos foram a Comuna de Paris⁵⁰⁸, os Conselhos do sovietes russos⁵⁰⁹ e os Conselhos dos operários de Turim⁵¹⁰.

No Brasil podem ser verificados, no decorrer do século XX, basicamente, três tipos de conselhos: os originados pelo Executivo, “para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares”⁵¹¹; os denominados populares, originados na sociedade civil organizada para negociar com o poder público; e os institucionalizados, “com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil”.⁵¹²

Os conselhos comunitários são exemplos da primeira categoria, ou seja, originados pelo Executivo. Eles foram criados no final da década de 1970, para atuar junto à administração municipal.⁵¹³

Os conselhos populares, por sua vez, surgiram já na década de 1980, por iniciativa dos partidos de oposição ao regime militar, tendo como centro a discussão por participação, mas desempenhavam diversos papéis:

organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade decidir sobre determinadas questões de governo); organismos superiores de luta e de organização popular, gerando situações de duplo poder; organismos de administração municipal criados

⁵⁰⁷ Para maiores detalhes ver: GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª ed, São Paulo: Cortez, 2003. E também: ESTEVÃO, Ana. **Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal**. Relatório de pesquisa apresentado em seminário do GEMDEC/FE/Unicamp. Campinas: Unicamp. 1993.

⁵⁰⁸ A Comuna de Paris foi um governo dos trabalhadores, constituindo a maior gestão operária por meio de conselhos populares, ocorrido na França no ano de 1871. Teve curta duração, com apenas dois meses de vida. Tinha como proposição democratizar e organizar o trabalho de natureza capitalista, buscando substituí-lo por outro.

⁵⁰⁹ Originaram-se em São Petersburgo em 1905 e recriados em 1917 através da revolução socialista. Eram organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários e que tiveram como tarefa mais avançada a direção de processos de produção, além de desempenharem tarefas públicas nas áreas da saúde e segurança.

⁵¹⁰ Eram os conselhos de fábricas, criando alternativas à participação, organização e encontrando uma forma possível de divisão de trabalho, com a indústria e a urbanização desenvolvidas.

⁵¹¹ GOHN, op. cit., p. 70.

⁵¹² Idem, ibidem, p. 70.

⁵¹³ Maria da Glória Gohn traz alguns exemplos dessa forma de conselho: conselhos comunitários criados pelo decreto n. 16.100, em 1979. In: Idem, ibidem, p. 71.

pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução.⁵¹⁴

A criação dos conselhos institucionalizados é de competência dos partidos políticos, responsáveis pela mobilização popular ou incentivados pela própria Prefeitura para responder às demandas locais.⁵¹⁵

Por fim, os conselhos gestores são responsáveis pela reordenação das políticas públicas a fim de construir uma maior democratização. Possuem o papel de mediador entre o Estado e a sociedade no tocante ao exercício da representação e participação da população.

A Constituição Federal de 1988 adotou os conselhos gestores. Assim como as leis orgânicas municipais.⁵¹⁶

Esses conselhos foram muito desacreditados pelos movimentos sociais, uma vez que surgiram como política pública em uma época de ascensão do neoliberalismo, mas essas novas estruturas se inserem na esfera pública e, por força de lei, encontram-se vinculadas ao Poder Executivo, com a função de auxiliar no desenvolvimento das políticas públicas específicas de acordo com as necessidades privilegiadas pelo órgão em que atuam. São compostos por representantes do poder público e também da sociedade civil.⁵¹⁷

Esses conselhos criam uma esfera pública não-estatal, estabelecendo um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, viabilizando a participação de determinados segmentos sociais no desenvolvimento de políticas sociais e possibilitando o

⁵¹⁴ GOHN, op. cit., p. 75.

⁵¹⁵ Existem alguns exemplos clássicos como o Conselho de Pais em Lages, Santa Catarina; e o Conselho de Desenvolvimento Municipal, em Boa Esperança no Espírito Santo.

⁵¹⁶ Na Bahia há o Conselho Municipal do Carnaval, por exemplo, desempenhando relevante função na vida sociocultural do município.

⁵¹⁷ São exemplos de Conselhos gestores em âmbito federal: Conselho Nacional do Trabalho, vinculado ao Ministério do Trabalho; Conselho Nacional de Educação, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Conselho de Gestão de Previdência Complementar, ligado ao MPAS; Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, vinculado ao Ministério da Justiça; Conselho Nacional de Política Cultural, ligado ao Ministério da Cultura e Conselho Nacional do Meio Ambiente, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

acesso aos cidadãos nos espaços de decisórios⁵¹⁸, ou seja, relacionam-se ao processo de formação das políticas e tomada de decisões.⁵¹⁹

Há, contudo, alguns pontos que são discutidos pela doutrina acerca da função desempenhada pelos conselhos gestores. Dessa forma, uma corrente admite a função de auxiliar do Legislativo, restringindo os conselhos do plano de consulta. Outra defende um caráter fiscalizador do Executivo, implicando adoção da descentralização e participação pelo governo, nesse caso. Com isso, “se o Estado e as políticas neoliberais ‘desconstroem’ o sentido público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está esfacelada.”⁵²⁰

Diversas críticas são realizadas no tocante a tais conselhos. A falta de participação da sociedade civil pelo seu desconhecimento e pela falta de exercício da própria participação, cedendo espaço às antigas elites, que acabam por transformar os conselhos em locais de manutenção de privilégios.

No entanto constituem uma forma possível de efetivação da democracia participativa, oferecendo espaço ao cidadão de participar das demandas locais, mas não se restringindo a essas, uma vez que existem conselhos que atuam na esfera federal, mobilizando o cidadão tanto no tocante à descentralização como no nível nacional, ampliando o cânone participativo e conduzindo de forma efetiva para uma democratização da democracia através da descentralização e do poder local, sem marginalizar a representação e a esfera do nacional.

⁵¹⁸ Apesar desse caráter decisório, ‘vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, e em poder de decisão ou deliberação.’ In: GOHN, op. cit., p. 88.

⁵¹⁹ Idem, ibidem, p. 85.

⁵²⁰ Idem, ibidem, p. 88.

CONCLUSÃO

A partir da primeira parte desta pesquisa, pôde-se constatar que a expressão “democracia” é dotada de várias acepções. Buscou-se demonstrar que conforme se adote uma de suas origens, econômica, social, industrial ou política, prevalecerá determinado enfoque. É no viés democrático político que residiu o objeto da presente pesquisa.

Observou-se, nesse sentido, que apesar de restringir-se à esfera política, a democracia continua possuindo diversos significados, os quais direcionam-se no sentido de quais pessoas e de que forma elas detêm o poder político, ou seja, quem, quantos e como governam determinado Estado.

A constatação da possibilidade de que esse poder venha a ser exercido de diversas formas, conduziu o estudo a diferenciar os dois modelos tradicionais de democracia: a direta e a indireta ou representativa. Evidenciou-se que na primeira o povo delibera e decide diretamente sobre os assuntos do Estado rotineiramente, enquanto que na segunda o povo elege determinados indivíduos responsáveis pelas decisões políticas durante um período correspondente. No Brasil esse período é de quatro anos, correspondendo à duração do mandato eletivo.

Afirmou-se ademais que na democracia direta, vivenciada na Antiga Grécia, a disponibilidade e a entrega do cidadão às coisas públicas deveriam ser as mais amplas possíveis, minimizando a liberdade no tocante à esfera privada. Demonstrou-se, no entanto, que a implementação desse sistema somente foi possível com a adoção do regime escravocrata, uma vez que aos escravos caberia o trabalho, enquanto que ao cidadão à vida política.

No tocante à democracia indireta constatou-se que a Revolução Francesa foi responsável pela união da classe burguesa com o povo, os quais passaram a agir com o intuito de instaurar uma nova forma de exercício do poder. Criou-se, no cenário político, a delegação de poder político.

Demonstrou-se que a representação se iniciou, portanto, como meio revolucionário e legitimador da luta contra o Antigo Regime. No entanto, esse discurso burguês com o passar do tempo, restringiu-se meramente à retórica, conduzindo a burguesia somente à defesa de seus interesses, corrompendo o sistema inicialmente proposto.

Verificou-se a posição fundamental ocupada pelos partidos políticos no sistema representativo. Comprovou-se que eles estabelecem um elo entre a sociedade civil e a sociedade política, desempenhando um papel definidor das práticas públicas, até mesmo porque uma vez que uma das causas de elegibilidade é a filiação partidária. Não há contemporaneamente como manter a vida política sem a existência de partidos políticos.

Constatou-se que, com o intuito de legitimar a transformação do Estado Absolutista em Liberal, teóricos clássicos desenvolveram teorias sobre o modelo de delegação de poderes. John Locke e Edmund Burke defenderam a exclusão dos não-proprietários do sistema político da representação. Com isso, somente os proprietários possuiriam o direito de votar e o direito de ser eleito como representante do povo. Benjamin Constant realizou uma longa análise comparativa entre os sistemas adotados na Grécia Antiga (democracia direta) com o sistema preconizado pelo Estado Moderno, a partir do conceito de liberdade.

Conforme demonstrado, para Constant, a liberdade dos antigos era restrita à vida pública, consumindo o indivíduo quase que totalmente na deliberação e votação de questões relativas ao Estado. Já a liberdade dos modernos refere-se à vida privada, ofertando-lhe ampla liberdade de conduzir sua vida particular, uma vez que comparece perante o Estado para exercer sua cidadania periodicamente, a fim de eleger seus representantes. Constatou-se que,

para esse autor, é praticamente impossível a aplicação da participação direta do cidadão na condução das coisas públicas.

Por fim, verificou-se que John Stuart Mill, adotou uma linha mais abrangente buscando legitimar a participação do povo. Contudo, chegou à conclusão de que o regime mais adequado para o Estado Moderno era a representação. Nesse sentido, evidenciou-se que caberia ao povo eleger seus representantes. Entretanto, somente poderiam participar dessa escolha os alfabetizados e os que estivessem com seus impostos pagos.

Dessa forma, é possível concluir que os autores legitimadores do Estado Liberal pugnam por teorias de delegação de poder de natureza elitistas. Para alguns a cidadania somente pode ser exercida por quem é proprietário, para outros por quem estiver cumprindo seus deveres estatais (pagar os impostos) e por alfabetizados, excluindo a maioria da população.

Essa visão parcial e segmentada da democracia, na qual acaba por serem privilegiadas algumas classes em detrimento de outras, começou a entrar em crise por diversos fatores. Em relação a essa temática, procurou-se demonstrar os diversos entraves existentes para a continuidade da representação como se encontra.

Nesse sentido, evidenciou-se que a crise para Rousseau deriva, necessariamente, da inalienabilidade da vontade geral, a qual, portanto, não poderia ser representada. Nesse viés, alerta Rousseau que a delegação de poderes seria uma fraude.

Todavia, embora defendesse a adoção de uma participação direta em grande escala, diferenciava os atos administrativos dos atos de criação de leis sendo, aos primeiros, possibilitada a sua realização através de representantes, pois somente executariam as leis. No tocante ao Legislativo, os seus membros poderiam ser eleitos, mas sua competência estaria restrita à propositura das leis, cabendo ao povo aprová-las. A saída encontrada por Rousseau, portanto, era o aumento do grau de participação popular na aprovação das leis, retornando a

competência para o povo e não para os legisladores, aproximando-se ao máximo da democracia direta.

Para Boaventura de Souza Santos, a crise perpassa incondicionalmente por uma crise do próprio modelo de Estado Contemporâneo. Esse não consegue responder as demandas sociais de forma adequada e como havia prometido, gerando um déficit de participação e aumentando consideravelmente a apatia política. Nesse sentido, pontuou-se que, para esse autor, a resolução desse problema passaria pela adoção de uma terceira forma democrática que envolvesse e tornassem efetivos os meios de participação.

Em relação à resolução da crise concluiu-se, no entanto, que o sistema representativo não deve ser superado, mas sim reestruturado a partir dos instrumentos de participação direta. Conforme colocado no decorrer da pesquisa, atualmente é impossível a adoção da democracia direta como existia na Grécia Antiga. O mundo se encontra em processo excludente de globalização, ampliando a marginalização dos países da periferia; o tempo foi acelerado não existindo possibilidade de um país a todo instante questionar seu povo sobre o caminho que deve seguir, além do aumento territorial dos países. Entretanto, o sistema, como colocado atualmente, não responde às demandas populares gerando um déficit de legitimidade e uma enorme apatia política.

Para resolver essa questão, optou-se pela adoção de uma forma intermediária, aproveitando os instrumentos de delegação de poder e introduzindo novos mecanismos de participação direta do povo. É a democracia participativa que se posiciona como possibilidade efetiva e concreta de reconstrução do modelo existente.

Para tanto, estudou-se a participação popular, priorizando-a como forma existente e possível de reestruturação da esfera política. Nesse sentido, constatou-se que, como a democracia, a participação também é uma palavra plurívoca. Em sua acepção política

significa a forma de atuação direta do povo na condução dos assuntos estatais responsável pelo crescimento da fiscalização e do controle realizado pelos cidadãos em relação ao Estado.

Demonstrou-se que através da adoção do critério participativo, os indivíduos conseguem sair do seu estado de inércia e submissão para encabeçar sua emancipação política, refletindo-se essa também nos demais campos sociais. Dessa forma, concluiu-se que a democracia participativa, dotada de instrumentos de intervenção direta do cidadão, auxilia o Estado a superar a crise que se instaurou em seu âmago.

Contudo, comprovou-se que a participação sem educação e informação não consegue atingir seus objetivos. Ressaltou-se que a educação necessária é aquela que traga a emancipação do sujeito e não meramente a educação massificante. Nesse sentido foi trazida à pesquisa, a proposta realizada por Paulo Freire, o qual pugna pela verificação pelo próprio sujeito de sua condição na sociedade para que a partir dessa constatação ele possa se utilizar de meios eficazes para sua emancipação.

Contudo, a necessidade desse processo educacional não significa que se deva adiar o projeto participativo. Os dois projetos podem se desenvolver concomitantemente, uma vez que a educação para a participação implica utilização pelos cidadãos desse sistema.

O Brasil adotou em sua Constituição Federal alguns mecanismos de participação direta do cidadão, entre eles o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Entretanto, embora os tenha inserido formalmente, eles não são na prática utilizados com frequência.

Para além das formas institucionalizadas, outra forma foi apresentada para a resolução desse problema, auxiliando na concretização da participação popular. É a descentralização do poder político, priorizando o local.

Apontou-se que a descentralização deve ser observada em seu aspecto decisório e não meramente administrativo, ou seja, não basta a interiorização de secretarias, mas o poder de decidir sobre determinada questão deve ser levado ao povo.

Para possibilitar a descentralização, optou-se pela priorização do local. Nesse sentido, colocou-se o local não restrito ao município, ao bairro ou a uma rua, mas a uma rede de interesses comuns que geram determinadas demandas populares. O local assume, dessa forma, total importância no cenário político.

Nesse sentido, verificou-se a existência de mecanismos de participação popular não previstos constitucionalmente, mas que estão sendo adotado por diversos Municípios brasileiros, entre eles, o de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul que implementou o orçamento participativo conduzindo a discussão sobre como utilizar os recursos municipais nas prioridades de cada localidade.

Os conselhos, embora previstos na legislação pátria, começam a adquirir relevância na sociedade brasileira contemporânea. Podem possuir basicamente três naturezas, ou são originados pelo Executivo para estabelecer uma relação de mediação com os movimentos e organizações populares, ou originam-se no seio da sociedade civil organizada para negociar com o poder público; ou, por fim, são criados para participar da gestão dos negócios públicos; são originados através de leis, respondendo a pressões da sociedade civil.

Entretanto, embora existam mecanismos de participação direta do cidadão na condução política do Estado, verificou-se no decorrer da presente pesquisa que a natureza desses instrumentos não ultrapassa os limites consultivos, criando um impasse na comunidade.

Para ser efetiva, a participação, precisa impingir um caráter obrigatório para o poder público, o que atualmente não acontece, conforme demonstrado no capítulo terceiro, sendo esse o grande entrave da democracia participativa. Até mesmo a iniciativa popular refere-se somente à possibilidade de apresentação de projetos de lei, não gerando nenhuma obrigatoriedade para o Poder Legislativo, o qual pode discordar do projeto proposto pelo povo.

Essa constatação vem corroborar com o posicionamento de que é meramente formal o princípio da soberania popular disposto na Constituição Federal em seu artigo primeiro quando afirma que todo o poder emana do povo[...].

Da mesma forma, os novos mecanismos de participação popular que trazem em seu bojo a descentralização política e a priorização do poder local. O orçamento participativo, embora aumente o ícone da participação popular, restringe-se a uma mera consulta popular das demandas que devem ser consideradas prioritárias para uma determinada comunidade.

A busca pela concretização da obrigatoriedade das decisões populares é diretamente proporcional à efetivação da democracia participativa. Da mesma forma que tornar a vontade popular responsável pela condução de assuntos prioritários constitui, no mundo atual, um passo decisivo na democratização da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAL, Rafael Peixoto. O pensamento político de John Locke. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.) **Introdução à História do Pensamento Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 03, vol. 10, 1996.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ATCHE, Elusa Cristina Costa Silveira. Rousseau e Benjamin Constant: Participação e Representação Política. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.) **Introdução à História do Pensamento Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BAHIA, Carolina Medeiros. As diversas apropriações da crise da legitimidade do estado e a importância dos movimentos sociais para a democratização da esfera pública estatal. **Revista Discente**, Florianópolis, ano 02, n. 02, jul. 2003.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BENTO, Leonardo Valles. Democracia participativa: percalços e desafios. **Revista Discente**, Florianópolis, ano 01, n. 01, dez. 2002.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 48, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Entre duas Repúblicas:** às origens da democracia italiana. Tradução Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UNB, 2001.

_____. **Estado, governo e sociedade:** Para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira, 10. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução João Ferreira e outros, 2. ed. 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed, São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed., SP: Malheiros, 2002.

_____. **Política e constituição:** os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. **Teoria do Estado**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOTELLA, Juan; CAÑEQUE, Carlos; GONZALO, Eduardo. **El pensamiento político en sus textos:** de Platón a Marx. Madrid: Tecnos, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Lei 9.079, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal.

BRASIL, Código Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRITES, Hed Orozimbo Soares. **Sistema representativo brasileiro:** crise e redefinição pelos mecanismos da democracia participativa. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

BURDEAU, Georges. **Traité de Science Politique.** Paris: Dalloz, 1959.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução em França.** Tradução Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lídia Richter Ribeiro Moura. Brasília: UNB, 1982.

CADEMARTORI, Daniela M. L. de. **O diálogo democrático:** Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. Tese de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política.** São Paulo: Ática, 1998.

_____. **Representação política e ordem jurídica:** os dilemas da democracia liberal. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria das Constituições.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. A revitalização da arte da política. In: ZANETTI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução.** Brasília: UNB, 1996.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. Os partidos políticos e a democracia. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 02, fev/abr. 1990.

CHÂTELET, François. et al. **História das Idéias Políticas**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

CERRONI, Umberto. **La libertad de los modernos**. Barcelona, 1972.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: José Arthur Gianotti et al. **Filosofia Política 2**. Porto Alegre: L&PM, 1985.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Ed. Hermus, 1975.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1977.

_____. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

_____. **Um prefácio à democracia econômica**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Revista Espaço e Debates**, n. 24, 1988.

GARCÍA DELGADO, Daniel. **Estado-nación y globalización**. Buenos Aires: Ariel, 1998.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DIAS, Solange Gonçalves. **Democracia representativa X Democracia participativa**: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

DMITRUCK, Erika Juliana. A participação popular como elemento fundamental da democracia. **Revista Discente**, Florianópolis, ano 02, n. 02, jul. 2003.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org). **A reinvenção do futuro**. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 1996.

_____. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

ESTEVIÃO, Ana. **Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal**. Relatório de pesquisa apresentado em seminário do GEMDEC/FE/Unicamp. Campinas: Unicamp. 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula. Formas ideológicas da participação. **SSS**: n. 09, ago. 1992.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos do direito municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador – Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Poder Local**: Governo e Cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREY, Klaus. Descentralização: lições atuais de Tocqueville. **Lua Nova**, São Paulo, n. 51, 2000.

GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antônio. et al. **Desafios do governo local** – o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 1996.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **A construção da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: La Salle, 1998.

GOULART, Clóvis de Souto. **Formas e sistemas de governo**. Uma alternativa para a democracia brasileira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor/ CPGD – UFSC, 1995.

GARCÍA GUTIÁN, Elena. El discurso liberal: democracia y representación. In: ÁGUILA, Rafael del, et al. **La democracia em sus textos**. Madrid: Alinza, 1998.

GUSMÃO, Luis A. Sarmiento Cavalcanti de. Constant e Berlin: a liberdade negativa como a liberdade dos modernos. In: SOUZA, Jessé (Org). **Democracia hoje: os desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001.

HAUSER, Ester Eliana. O ideal democrático no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.) **Introdução à História do Pensamento Político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

HERINGER, Rosana Rodrigues. Estratégias de descentralização e políticas públicas. In: MUNIZ, José Norberto; Gomes, Elaine Cavalcante (Orgs.). **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HUNTINGTON, S. P. Gli Stati Uniti. CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. **La crisi della democrazia**. Milão: Angeli, 1977.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, maio. 90.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LARANGEIRA, Sônia M. G. *Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participação em Porto Alegre*. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 03, v. 10, jul/set. 1996.

LAVAREDA, Antonio. **Representação, legitimidade e crise política**. Recife: Editora Universitária/UFPE, 1985.

LEAL, Rogério; BREUNIG, Eltor; CENCI, Daniel. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política. In: LEAL, Rogério Gesta; Araújo, Luiz Ernani Bonesso de (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 02, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

LEIBHOLZ, Gerhard. **La rappresentazione nella democrazia**. Tradução Simone Forti, Milano: Giuffrè Editore, 1989.

LINZ, Juan J. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. In: ÁGUILA, Rafael del. et al. **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza, 1998.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 200.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista brasileira de ciências sociais**.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Tradução Cairo Paranhos Rocha, Brasília: UNB, 1985.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal; paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARTINEZ, Paulo. **Poder e Cidadania**. Campinas: Papyrus, 1997.

MARTINS, Carlos Estevam. A democratização da vida partidária. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 08, jun. 1982.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Junior, Brasília: UNB, 1981.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação**. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MONTESQUIEU, Baron de. **Do espírito das leis**. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial – fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOSCA, Gaetano; BOUTHOU, Gaston. **História das doutrinas políticas desde a antiguidade**. Tradução Marco Aurélio de Moura Matos, 7. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NADALES, Antonio J. Porras; GARCÍA, Pedro de Verga. Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política. In: NADALES, Antonio J. Porras (Org.). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, 1996.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. Pluralismo político – do Estado Leviatã ao regime jurídico-constitucional das modernas policracias. **Revista Discente**, Florianópolis, ano 02, n. 02, jul. 2003.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e Estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar Editore, 1969.

NEVES, Gleise Heisler. Descentralização territorial nos municípios: critérios e cuidados. Palestra proferida no I Encontro de Trabalho sobre Regiões Administrativas na gestão Democrática das Cidades, de 22 a 24 de abril de 1997, na sede do IBAM, Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro (183): 36-46, abr/jun. 1987.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 03, v. 10, 1996.

OLEA, Víctor; MARIÑA FLORES, Abelardo. **Crítica de la globalidad**: dominación y liberación en nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PORTA, Donatella Della. **Introdução à Ciência Política**. Tradução Eduardo Saló. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

RANIOLO, Francesco. **La partecipazione politica**. Bologna: Mulino, 2002.

RESTREPO, Darío I. Eslabones y precipicios entre la participación y la democracia. In: DELFINO, Maria de los Angeles. et al. **Participacion ciudadana y democracia**. Venezuela: COPRE, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

SANTIN, Janaina Rigo. **Globalização e poder local**. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** v. 01, 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da democracia revistada 1.** O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SGARBI, Adrian. **O referendo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1996.

SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: por uma nova política de democracia participativa. Tradução Victor Ferreira. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SIEYÈS, Emmanuel. **A Constituinte Burguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder.** São Paulo: Celso Bastos/ Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

SOUZA, Édina Evelyn Casali Meireles de. **Poder Local: requalificação do processo democrático.** Tese de doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

TAVARES, José Antônio Giusti. A democracia participativa. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **Totalitarismo tardio; o caso do PT**. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. Democracia nos partidos políticos. **Revista Discente**, Florianópolis, ano 02, n. 02, jul. 2003.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **A democracia na América**. Tradução Neil Ribeiro da Silva. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira, 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TORO, Bernardo. Roda Viva. **Boletim Gestão 21**, Rio de Janeiro, n. 01, fev. 2000.

TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado Moderno**. Elementos para um estudo histórico-conceitual das formas fundamentais de representação política no Ocidente. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BLANCO VALDÉS, Roberto L. **Los Partidos Políticos**. Madrid: Tecnos, 1997.

VATTER, Miguel E. La democracia, entre representación y participación. In: NADALES, Antonio J. Porrás (Org.). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, 1996.

VIEIRA, Liszt. Sociedade Civil e espaço global. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 04, vol. 10, 1996.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.

_____. Crise da representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em Tempos de Crise**: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. **Ideologia, Estado e Direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 42, jul. 2001.