

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEUS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: VIRTUDES E DILEMAS

Wedna Maria Tavares Mendonça de Araújo<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo científico tem como tema o estudo da democracia participativa, pois, este é um instrumento na qual permite aos cidadãos participarem do exercício do poder, possibilitando assim a tomada de decisão política para atender as necessidades da sociedade, além disso, com a crise política vivenciada pelo povo brasileiro, a democracia participativa torna-se uma alternativa para mudar esse cenário crítico. Diante disso, surge a seguinte problemática: como reivindicar as melhoras necessárias nos serviços públicos através dos instrumentos de participação popular? Então, essa pesquisa tem como objetivo geral, analisar os instrumentos de participação popular, as virtudes e os dilemas da democracia participativa do Estado democrático brasileiro. Para o desenvolvimento desse estudo, a metodologia utilizada quanto ao tipo de pesquisa em relação ao procedimento teórico, ela é pesquisa bibliográfica e quanto aos objetivos, o tipo de pesquisa é exploratória. Já em relação ao método a pesquisa é qualitativa e a coleta de dados foi realizada a partir dos conteúdos encontrados nas leis, nas jurisprudências e em livros de doutrinadores jurídicos.

**Palavras-chave:** Constituição. Democracia Participativa. Virtudes. Dilemas.

**ABSTRACT:** This scientific article has as subject the study of participatory democracy, this is an instrument in which citizens can participate in the exercise of power, enabling political decision making to meet the needs of society, besides whit the political crisis lived by the Brazilian people, participatory democracy becomes an alternative to change this critical scenario. Faced with this, the following problem arises: how to claim the necessary improvements in public services through the instruments of popular participation? So, this research has the general objective of analyzing the instruments of popular participation, the virtues and the dilemmas of participatory democracy of the Brazilian democratic State. For the development of this study, the methodology used for the type of research in relation to the theoretical procedure, it is a bibliographical research and for the objectives, the type of research is exploratory. In relation to the method, the research is qualitative and the data collection was carried out from the contents found in the laws, in the jurisprudence and in books of legal doctrinators.

**Key words:** Constitution. Participative Democracy. Virtues. Dilemmas.

---

<sup>1</sup>Graduada em Direito no Centro Universitário FACEX - UNIFACEX. E-mail: wedna-mendonca@hotmail.com. Revista de Direito UNIFACEX, Natal-RN, v.8, n.1, 2017. ISSN: 2179-216X. Paper avaliado pelo sistema blind review, recebido em 16 de março, 2018; Aprovado em 08 de maio, 2018.

# 1 INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil, a forma democrática segundo a Constituição brasileira, se apresenta como a democracia representativa, na qual o povo é quem elege seus representantes para governar o país. Porém, devido aos inúmeros casos de corrupção, desvio e lavagem do dinheiro público, o atual cenário político brasileiro retrata uma crise que exige uma reforma política urgente.

Com essa situação crítica da política vivenciada pelo povo brasileiro, a democracia participativa torna-se uma alternativa para mudar esse quadro de crise na política. Pois, essa tende a se fortalecer, por ser um instrumento que proporciona aos cidadãos interferências necessárias nas decisões referentes a administração pública, no que diz respeito às melhoras dos serviços básicos prestados a sociedade. Logo, essa é uma maneira dos cidadãos participarem do exercício do poder, possibilitando assim a tomada de decisão política.

Mediante as essas breves explanações, surge a seguinte problemática: como reivindicar as melhoras necessárias nos serviços públicos através dos instrumentos de participação popular?

Diante disso, este trabalho, tem como objetivo geral analisar, os instrumentos de participação popular, as virtudes e os dilemas da democracia participativa do Estado democrático brasileiro.

Então, essa pesquisa se justifica por ser uma temática pertinente, tendo em vista que a participação popular dos cidadãos mais exigentes dos seus direitos possibilita um posicionamento crítico sobre os aspectos sociais, culturais e políticos do Brasil. Dessa forma, esse estudo se torna relevante, para a disseminação do conhecimento sobre esse conteúdo para o meio acadêmico, bem como para a sociedade.

A metodologia utilizada para esboçar essa monografia está direcionada quanto ao tipo, ao método e a coleta dos dados. É importante destacar que, em relação ao tipo de pesquisa, esta se refere tanto ao procedimento teórico e quanto ao objetivo.

No que diz respeito ao tipo de pesquisa quanto ao procedimento teórico, ela é pesquisa bibliográfica, pois a temática em estudo já havia sido publicada anteriormente em livros, artigos e leis, logo, esses materiais foram consultados para fundamentar e desenvolver esta pesquisa que está sendo elaborada sob outro ponto de vista. Já quanto aos objetivos, esta pesquisa é exploratória, pois, abrange o levantamento bibliográfico para responder a problemática em estudo.

Em relação ao método, esta pesquisa é qualitativa, porque analisa os dados coletados para compreender o problema em questão. Além disso, não há utilização de instrumentos estatísticos para analisar a problemática da pesquisa.

No que concerne à coleta de dados, esta foi realizada a partir dos conteúdos encontrados nas leis, nas jurisprudências e em livros de doutrinadores jurídicos.

## **2 DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**

### **2.1 CONCEITO DE DEMOCRACIA**

A palavra democracia origina-se do grego: “demos” significa povo, e “cratos”, força, poder, e, por extensão, governo. Democracia em sua concepção etimológica se refere ao “governo do povo” (DUARTE JÚNIOR, 2014, p. 66).

A democracia também é conceituada como um sistema de governo ou regime político através do qual a soberania é exercida direta ou indiretamente pelo povo (SILVA, 2011, p. 126).

De acordo com Liconln, a democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa máxima lapidar, infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres (BONAVIDES, 2001, p. 50).

Na concepção de Duarte Júnior (2014, p. 216), a democracia é um regime que visa à defesa dos direitos fundamentais (liberdades substantivas), pautando-se em dois princípios (das liberdades instrumentais): a soberania popular – fonte de todo o poder; e a democracia participativa, ou seja, a manifestação da expressão popular no poder.

Então, o princípio da democracia, como princípio da organização da titularidade e exercício do poder, pressupõe a existência de processos que possibilitem aos cidadãos, igualmente legitimados, aprender a democracia, participar dos processos de decisão, controlar as decisões, produzir *inputs* democráticos etc., legitimando, pois, o poder político. Nesse diapasão, a democracia consiste em um processo dinâmico, inerente a uma sociedade aberta e ativa, a qual permite ao detentor do poder a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social (DUARTE JÚNIOR, 2014, p. 68).

Mediante as explanações referentes ao conceito de democracia de diferentes escritores, pode-se inferir que essa é definida de diversas formas, pois a democracia pode ser

entendida como a existência da soberania popular, em que a vontade do povo seja de fato efetivada.

## 2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De acordo com Paulo Bonavides (2001, p. 35), a democracia participativa vislumbra da formação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito.

Dessa maneira, a democracia participativa pode ser definida como uma forma de democracia que se opõe ou completa a democracia representativa e que é composta por experiências políticas de afirmação do Estado de direito (FARIAS, 2011, p.71).

Dessa forma, a nova legitimidade assenta, pois, a democracia participativa em instrumentos ou órgãos de concretização como a Nova Hermenêutica Constitucional, indubitavelmente sua mais sólida coluna de sustentação e efetivação. É na direção renovadora da hermenêutica constitucional e de sua axiologia, condensada em valores e princípios, que as instituições da democracia participativa hão de achar o caminho para solver seus problemas; caminho de concretude e não de abstração metafísica e programática, qual se perlustrara em idades constitucionais já ultrapassadas, quando a Constituição era tão-somente promessa de liberdade e esperança de democracia. Essa hermenêutica se funda toda em elementos valorativos, cuja, supremacia nos faz chegar à democracia participativa; democracia da concretude e da realidade e não do sonho ou da utopia; democracia do povo e não da representação; democracia das massas e não das elites; democracia da cidadania e não do súdito branco, o suposto cidadão dos regimes representativos (BONAVIDES, 2001, p. 38).

A partir das definições retratadas sobre democracia participativa, esta pode ser considerada como um sistema democrático no qual o exercício de poder, está direcionado para a participação ágil da população na administração pública, bem como na política.

### 3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: SUAS VIRTUDES E SEUS DILEMAS

#### 3.1 VIRTUDES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A primeira virtude acerca da democracia participativa, diz respeito à participação direta do cidadão na gestão pública, que é princípio consolidado há quase cinquenta anos, inscrito na própria Declaração dos Direitos do Homem, na qual se lê que “todo homem tem o direito a tomar parte do governo de seu país diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (Art. XXI, inciso I). Mas, poucas constituições reproduziram o conteúdo desse dispositivo, e a brasileira o fez apenas em 1998, afirmando que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 1º, par. único) (LYRA, 2006, p. 278).

O princípio da democracia participativa caracteriza-se, ainda, por ser uma evolução no conceito de democracia quanto à participação da sociedade na gestão da *res publica*. O cidadão sai da função de mero eleitor e passa a participar da gestão da administração pública, inclusive quando da tomada de decisão administrativa, o que, em última análise, caracteriza-se por ser própria essência do princípio republicano, isto é, governo (ou coisa) do povo e para o povo (BONAVIDES, 2001, p. 34).

Outra virtude a ser mencionada sobre a democracia participativa está relacionada ao combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de ideias que se empenham em organizar o povo para apor um dique à penetração da ideologia colonialista; ideologia de submissão e fatalismo, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter de pé o conceito de soberania. A obsolescência deste é proclamada a cada passo como verdade inconcussa (BONAVIDES, 2001, p. 34).

Dessa forma, a democracia participativa tem como primícias o combate ao neoliberalismo, porque, no campo político, o capitalismo transformado em sentido neoliberal minou as bases da democracia liberal representativa e ocorre ampla submissão da sociedade civil e do Estado à economia. Além disso, o processo de globalização é na essência um ataque às conquistas democráticas do século 19 e, sobretudo, do século 20. Logo, o objetivo exitoso da grande contraofensiva neoliberal era criar um sistema político-econômico livre de interferências democráticas. Estabeleceu-se um sistema mundial de Constitucionalismo neoliberal que, na prática, retirou de cada Estado a possibilidade da influência política democrática. Como isso, o neoliberalismo é um produto da “derrota da luta social” (FAGNANI, 2013, online).

Por isso, a democracia participativa surge como uma oportunidade de reconquistar seu papel na sociedade, pois o neoliberalismo com seus artifícios a “derrotou” há alguns anos. Logo, combater esse neoliberalismo se torna uma grande virtude para a democracia participativa.

Uma das principais virtudes da democracia participativa é que esta auxilia na representação política, atingindo, pois, a realização plena da democracia: os detentores do poder, no gozo de sua cidadania, têm a faculdade de escolher não apenas “quem os governará, mas como querem ser governados” (DUARTE JÚNIOR, 2014, p. 237).

Cabe mencionar também que essa participação se configura como uma prática de aprofundamento da democracia e, como tal, poderá concorrer ou não para abalar o capitalismo. Dependendo da correlação de forças existentes, a luta pela democracia participativa aprimorará um regime de capitalismo democrático ou favorecerá a sua superação (LYRA, 2006, p. 242).

A república pressupõe ainda uma democracia participativa, cuja, sociedade tem a incumbência de gerir a coisa pública, controlar os gastos estatais e participar dos processos de decisão. Além disso, é preciso ressaltar que a democracia representativa só deve prevalecer sobre a participativa quando esta não puder ser implementada, pois a democracia representativa é insuficiente para acompanhar a sociedade do novo século. A democracia participativa pugna pela reintrodução do cidadão no jogo político, no jogo de poder do Estado, sendo fundamental para a reconstrução do tecido democrático rasgado, defasado, perdido em face das insuficiências daquele modelo democrático (DUARTE JÚNIOR, 2014, p. 239).

Logo, a administração pública se torna o local, o espaço público para essa nova democracia participativa ao outorgar à sociedade e ao cidadão, espaço – cada vez maior – não só para participar da (e controlar a) gestão da coisa pública e para o auxílio da tomada de decisão de interesse público, mas também na prestação de serviços públicos e de interesse público. E assim, preenche-se a lacuna deixada pela democracia representativa (DUARTE JÚNIOR, 2014, p. 198).

Portanto, as principais virtudes apresentadas acerca da democracia participativa demonstram que essa é uma oportunidade direcionada para uma participação mais ativa por parte dos cidadãos, com o objetivo de administrar os gastos públicos a seu favor. Isto é, em prol de destinar os recursos arrecadados para a sua devida finalidade, com o intuito de opinar sobre as possíveis melhoras aos serviços públicos que são prestados para a sociedade. Dessa

forma, a democracia participativa passar ser um instrumento de gestão na qual quem irá administrar será a própria população.

### 3.2 DILEMAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVAS

No que se refere às contradições da democracia participativa, segundo Evelina (2007, *online*) uma doutora da Universidade de Stanford, na Califórnia, o principal dilema da democracia participativa é o que ela chama de confluência perversa. “É a ideia de que o projeto democrático participativo que, no Brasil, se desenvolveu a partir da década de 80, com a resistência democrática, com o debate sobre que tipo de democracia a gente queria, e que tingiu seu marco legal na Constituição de 1988, passou a conviver, se encontrou com o projeto neoliberal”. E, como parte dessa disputa entre os dois, o que acontece? Há uma confluência de referências, de vocabulário. “Todo mundo fala em democracia, em participação, em cidadania, em sociedade civil, mas, os significados que se atribuem a essas referências pelos distintos projetos são muito diferentes”.

Ainda de acordo com Evelina (2007, *online*), como se utilizam as mesmas expressões, a impressão que dá é de uma homogeneização do discurso, o que obscurece as diferenças e os conflitos entre esses dois projetos. “Ela considera que isso é um desafio e um dilema muito grande, não só para os analistas como ela, mas também para os ativistas da sociedade civil, para os militantes e membros das instâncias de democracia participativa”.

Já Luigi Bobbio (2006, *online*) apresenta a seguinte indagação sobre a democracia participativa: é uma nova forma de democracia ou é uma aspiração de caráter geral que pode assumir por vezes faces diversas e muitas vezes contrastantes?

A impressão desse autor é de que não há frente a uma nova forma de democracia, mas, frente a um conjunto heterogêneo, contraditório e informe de aspirações, linhas de tendência e orientações políticas que buscam frequentemente abrir uma brecha na cidadela do governo representativo. A democracia participativa é, particularmente, exposta à contradição entre concepções procedurais (ou melhor, processuais) e concepções substantivas. É bem fácil que a democracia participativa não seja vista como um bem em si mesma, mas, como um meio para alcançar resultados políticos específicos. A participação é o veículo para abrir uma brecha no pensamento único das elites no poder (BOBBIO, 2006, *online*).

Há outro dilema a ser ressaltado, os neoliberalistas não concordam com os pressupostos da democracia participativa, pois para eles e para os globalizadores, a bandeira

da democracia social e participativa é considerada como arcaísmo político, que ainda faz arder a imaginação dos países do terceiro mundo (BONAVIDES, 2001, p. 30).

Cabe enfatizar que, para os neoliberalistas, o sistema fordista de “partidos populares”, que aglutinavam amplos interesses sociais e procuravam influenciar os processos políticos decisórios, passou a ser coisa do passado. Esse modelo foi substituído pela ideia da individualização, impulsionada pelos próprios partidos, pela qual o comportamento de mercado penetra em todas as áreas da vida, desde a família até as escolas e as universidades. O indivíduo como empresário de si mesmo torna-se a figura central das relações sociais (FAGNANI, 2013, online).

Por isso, Paulo Bonavides (2001, p. 30) afirma que a doutrina do neoliberalismo figura como a lâmina mais corrosiva e cortante que já se empregou para decepar a liberdade, a economia e as finanças dos povos da periferia. Além disso, ele considera que o inimigo mortal dessa democracia, é o neoliberalismo, afivelando a máscara da hipocrisia, pois diz que sua presença no poder fez o peso do Estado diminuir e as cores de seu perfil coercivo na esfera da cidadania esmaecer.

Além dos dilemas supracitados, Paulo Bonavides acrescenta ainda que existe o que ele chama de “bloqueios da classe dominante”, sendo este um dos aspectos que ele enfatizou em sua obra, na qual está relacionada à maneira em que a mídia expõe assuntos direcionados a democracia e a política.

Para Paulo Bonavides (2001, p. 47), todas essas considerações acerca da democracia participativa e da necessidade de fazer do Direito Constitucional uma espécie de muralha defensiva contra a recolonização. Ficariam, decerto, incompletos se não fizessemos menção ao triste papel que os meios de comunicação têm exercido, como órgãos responsáveis, em grande parte, pela passividade do povo diante dos assaltos da globalização e do neoliberalismo à soberania nacional. Com efeito, a mídia, nas mãos da classe dominante, é a mais irresistível força de sustentação do *status quo* e de seus governos conservadores, impopulares, injustos e reacionários. Afastá-la daquelas mãos, democratizá-la, protegê-la, mediante dispositivos constitucionais que lhe assegurem a legitimidade no exercício de suas funções e deveres sociais, é o primeiro dos pressupostos da democracia participativa.

Isso ocorre porque, do ponto de vista econômico, os meios de comunicação são empresas privadas, mesmo quando, como é o caso do Brasil, rádio e televisão sejam concessões estatais, pois estas são feitas a empresas privadas. Ou seja, os meios de comunicação são uma indústria (a indústria cultural) regida pelos imperativos do capital. Tanto é assim que, sob a ação da forma econômica neoliberal ou da chamada globalização, a Revista de Direito UNIFACEX, Natal-RN, v.8, n.1, 2017. ISSN: 2179-216X. Paper avaliado pelo sistema blind review, recebido em 16 de março, 2018; Aprovado em 08 de maio, 2018.

indústria da comunicação passou por profundas mudanças estruturais, pois num processo nunca visto de fusões e aquisições, companhias globais ganharam posições de domínio na mídia (CHAUÍ, 2015, online).

Paulo Bonavides (2001, p. 25-26) menciona ainda que:

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação.

No caso do Brasil, o poderio econômico dos meios é inseparável da forma oligárquica do poder do Estado, produzindo um dos fenômenos mais contrários à democracia, qual seja, o coronelismo eletrônico, isto é, a forma privatizada das concessões públicas de canais de rádio e televisão, concedido a parlamentares e lobbies privados, de tal maneira que aqueles que deveriam fiscalizar as concessões públicas se tornam concessionários privados, que se apropriam de um bem público para manter privilégios, monopolizando a comunicação e a informação. Esse privilégio é um poder político que se ergue contra dois direitos democráticos essenciais: a isonomia (a igualdade perante a lei) e a isegoria (o igual direito de expressar-se em público e ter suas opiniões publicamente discutidas e avaliadas). Numa palavra, a cidadania democrática exige que os cidadãos estejam informados para que possam opinar e intervir politicamente e, isso lhes é roubado pela mídia (CHAUÍ, 2015, online).

Com efeito, trata-se aqui da *mídia* – esta, sim, a caixa preta da democracia que precisa ser aberta e examinada para percebermos quantos instrumentos ocultos, sob o pálio legitimante e intangível da liberdade de expressão, lá se colocam e se utilizam para degradar a vontade popular, subtrair-lhe a eficácia de seu título de soberania, coagir a sociedade e o povo, inocular venenos sutis na consciência do cidadão, construir falsas lideranças com propaganda enganosa e ambígua, reprimir e sabotar com a indiferença e o silêncio dos meios de divulgação, tornados inacessíveis, a voz dos dissidentes e seu diálogo com a sociedade, manipular, sem limites e sem escrúpulos, a informação, numa aliança com o poder que transcende as raias da ética e tolher, enfim, a criação de uma opinião pública, livre e legítima, consciente e oxigenada pelos valores da justiça e da liberdade (BONAVIDES, 2001, p. 64).

Embora, neste tópico do capítulo três tenha sido abordado em torno dos dilemas da democracia participativa, é importante frisar que suas virtudes vão muito além de seus dilemas, tendo em vista que a democracia participativa vem sendo colocada em prática paulatinamente.

## **4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

### **4.1 PLEBISCITO**

A Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1.998 foi quem regulamentou a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da nossa Carta Magna, o instrumento do qual estamos falando no presente capítulo, é o que se encontra disciplinado no inciso primeiro do mencionado artigo (BRASIL, 1988).

É fundamental relatar o conceito despendido pelo Jurista Uadi Lammêgo Bulos:

Plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde apenas sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional (BULOS, 2005, p.493).

Na Lei nº 9.709/98, é possível destacar um fato importantíssimo, que é a forma como o plebiscito será convocado no âmbito nacional e nos Estados e Municípios. Ao falarmos da convocação do povo para um plebiscito no âmbito Federal, será realizado através do Congresso Nacional e em si tratando de convocação para Estados ou Municípios, será feito com base na previsão da Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do Município, devendo estas seguirem as normas da nossa Carta Magna e da Lei nº 9.709/98 (BRASIL, 1998).

Um exemplo de plebiscito que aconteceu no Brasil foi, exatamente, no dia 21 de abril de 1993, quando os brasileiros foram às urnas, para decidir que tipo de regime de representação seria adotado no país, tendo sido escolhido pelo povo brasileiro, o regime que vivemos nos dias atuais, qual seja: o presidencialismo (ROSSI, 2013, online).

Dessa forma, a utilização do instrumento de democracia participativa, denominado Plebiscito, é bastante relevante para o povo brasileiro, pois ao ter contato com essa ferramenta é possível visualizar a eficácia da sua participação nas decisões que destes tenham dependência, para ser efetivada.

## 4.2 REFERENDO

Antes de adentrar sobre o mencionado instrumento, é de bom alvitre trazer o que BENEVIDES expõe sobre a diferença entre referendo e plebiscito, para que não se venha a confundir os institutos:

O referendo vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta ‘de caráter geral’, ou pronunciamento popular sobre fatos ou eventos (e não atos normativos) excepcionais e que, justamente por serem excepcionais – e não ‘regulares’, como para o referendo –, fogem à disciplina constitucional (BENEVIDES, 1991, p. 34).

O referendo está encartado na Constituição Federal de 1988, no art. 14, sendo este o segundo mecanismo, pois se encontra no inciso II. Alexandre de Moraes (2004, p. 540), conceitua o instituto da seguinte maneira: “uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)”.

No Brasil, não é comum que a população seja convocada para tomar decisões políticas que corriqueiramente cabem aos representantes nacionais, é tanto que só temos dois históricos de referendo no nosso país: o Referendo da manutenção do sistema parlamentar, em 1963 e o Referendo da proibição do comércio de armas de fogo e munição, em 2005 (SANTIAGO, 2012, online).

É de bom alvitre ressaltar que, existem diversas espécies de referendo, vejamos: o referendo constituinte (tendo como matéria a ser votada o texto constitucional); o referendo legislativo (sobre leis ordinárias); sendo este dividido em dois: obrigatório (quando é uma exigência da Constituição) e facultativo (quando fica ao critério da autoridade competente dele dispor ou por petição feita por determinado número de eleitores); em relação ao momento da decisão, podemos classificar em consultivo (quando o povo é previamente consultado sobre alguma lei) ou pós-legislativo (a lei já foi votada pelo Congresso Nacional) (ALARCÓN, 2000, online).

Assim como o plebiscito é convocado pelo Congresso Nacional, a competência para autorizar o referendo em questões de competência da União, também é do mencionado órgão, como dispõe o art. 49, XV da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela lei federal nº 9.709/1998, em se tratando de assuntos que sejam de competência dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios, será convocado em conformidade com as Constituições Estaduais e com as Leis Orgânicas (BRASIL, 1998).

Cabe ainda destacar que, a incumbência da organização das questões relativas à realização do referendo é da Justiça Eleitoral, podendo ser convocado no prazo de 30 dias, contados da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que esteja relacionada, diretamente, com a consulta popular (BRASIL, 1998).

Torna-se possível, pois, de se analisar que com o referendo o povo tem a oportunidade de avaliar se determinado ato legislativo ou administrativo é adequado ou não à sociedade.

#### 4.3 INICIATIVA POUPULAR

No âmbito do poder legislativo, além dos instrumentos de consulta popular tradicionais, o plebiscito e o referendo, a Constituição também assegurou à cidadania a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei (art. 14 da Constituição Federal de 1988). Todavia, no tocante a este último instrumento, a participação sofre sérias restrições de ordem formal em virtude dos seguintes pré-requisitos (v. art. 61, § 2º da Constituição Federal de 1988):

- 1) O projeto de lei deve ser subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional;
- 2) Os eleitores deverão estar distribuídos em pelo menos cinco estados da federação;
- 3) O número de cidadãos por Estados da federação que subscrever o projeto não poderá ser inferior a três décimo por cento dos eleitores alistados naquele ente federativo (LYRA, 2006, p. 332).

Insta observar que nem todos os projetos podem ser elaborados através de iniciativa popular, visto que, alguns têm competência privativa, podemos citar como exemplo a competência para legislar sobre o subsídio do vereador, que é privativa do Poder Legislativo.

Existe uma crítica por parte de alguns autores em relação à fixação do número mínimo de subscritores para a realização da iniciativa popular, porém conforme **Price Waterhouse** (1989, p. 246) relata “A intenção do legislador, ao fixar o número mínimo de subscritores e de Estados participantes, foi impedir que a iniciativa popular parta de setores localizados com o objetivo de alcançar interesses particulares”.

Segundo Duarte Neto, dos institutos da democracia participativa a iniciativa popular é a que mais atende as exigências populares de participação, nos seguintes termos:

Dos mecanismos de participação direta, a iniciativa popular, como direito político dos cidadãos de deflagarem o processo legislativo, encontra primazia sobre os demais. Imprime aos cidadãos posição ativa ao colocar suas demandas nos centros decisórios do Estado, em situação diversa da dos demais institutos, que os faz meros espectadores e chanceladores do que fora decidido pelos representantes eleitos (DUARTE NETO, 2005, p. 95).

É importante mencionar, o exemplo mais famoso que temos no Brasil de lei de iniciativa popular é a chamada Lei da Ficha Limpa, fruto de todo um movimento de combate à corrupção eleitoral (MARQUES, 2015, online).

Sobre o tema, cabe salientar também que apesar da iniciativa popular está assegurada na Carta Magna e em Lei Federal, no Brasil não se tem o hábito de colocar em prática a utilização desse instrumento, que deveria ter uma participação maior do cidadão na construção das nossas leis, através deste instituto, ressaltando-se, porém, que para isto ocorrer seria essencial que existisse uma preocupação maior com a educação e formação do povo brasileiro, para termos capacidade de por si só, elaborar Leis que possam ser apreciadas pelo Poder Legislativo, exercendo o princípio da soberania popular.

Dessa maneira, a iniciativa popular é uma ferramenta que pertence à democracia direta ou democracia semidireta que possibilita aos cidadãos de uma sociedade apresentar projetos de lei.

## **5 OUTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

### **5.1 AÇÃO POPULAR**

A ação popular é um tipo de ação destinada a combater ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, meio ambiente, consumidores e demais interesses difusos e coletivos, disponibilizada ao cidadão na Constituição Federal - art. 5º, LXXIII da C.F., e art. 1º da Lei 4.717/65, quando este não estiver em conformidade com a legalidade e moralidade. Inspira-se na intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum. Consiste ela no poder disponibilizado ao cidadão de reclamar um provimento judiciário - sentença - que declare nulos ou torne nulos atos, do poder público, lesivos aos bens tutelados (LOPES, 2009, *online*).

Marques (2015, online) afirma que ela – sentença - é uma ação judicial, ou seja, de um processo judicial, que pode ser usado pelo cidadão brasileiro que queira proteger o meio ambiente, o patrimônio público, o patrimônio histórico cultural ou a probidade administrativa.

No que se refere aos requisitos, a viabilização da ação popular invoca a presença de três requisitos fundamentais que constituem pressupostos da demanda: a condição de cidadão; ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado; lesividade (LOPES, 2009, *online*).

O ajuizamento de ação deve ser feito por cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, traduzidos na qualidade de eleitor. A cidadania justifica-se no fato de que tendo o cidadão poder de escolher seus governantes, deve ele ter também o direito de lhes fiscalizar. O procedimento a ser invalidado deve ser contrário ao Direito, infringindo normas específicas ou por se desviar dos princípios que regem a Administração Pública. Essa ilegalidade pode surgir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade. Quanto a lesividade, entende-se que é a ação ou omissão que desfalque o erário, prejudique a Administração, ou que ofenda os bens ou valores artísticos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade (LOPES, 2009, *online*).

Mediante ao que foi exposto, a ação popular se apresenta como um excelente instrumento judicial, promovido pelo cidadão, dando a possibilidade de fiscalizar a atuação dos agentes públicos, tendo desta feita uma grande probabilidade de resguardar o meio ambiente, o patrimônio público, à moralidade administrativa, o patrimônio histórico e cultural.

## 5.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é um outro instrumento de participação popular direta, importantíssimo para consolidação definitiva de um regime democrático participativo. Ressalte-se o caráter *sui generis* da experiência brasileira de democracia participativa visto que assegura ao cidadão o direito de compartilhar as decisões em quase trezentos municípios brasileiros acerca do emprego das receitas públicas não vinculadas, ou seja, de decidir acerca da repartição do fundo público municipal. Sua origem remonta a primeira administração dos Partidos dos Trabalhadores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1989, sendo Olívio Dutra o prefeito eleito, embora Tarso Genro, o seu sucessor, tenha contribuído com importantes trabalhos teóricos sobre o tema (LYRA, 2006, p. 336).

Cabe enfatizar que o Orçamento Participativo é uma forma concreta de estimular a formação de conselhos populares nos bairros e vilas da cidade, para que os cidadãos, principalmente os trabalhadores, os assalariados – de forma organizada – pudessem decidir sobre a aplicação do dinheiro público, na forma de investimento a serem realizados pelas prefeituras ou pelos estados (PONT, 2000, p. 44-45).

No que diz respeito às vantagens do Orçamento Participativo, com a introdução deste, as potencialidades de uma discussão aberta e transparente dos recursos públicos adquirem uma nova dimensão. Seu alcance aumenta e marca um claro contraponto às práticas clientelista e patrimonialista responsáveis pela corrupção e pela péssima aplicação do dinheiro público que tem marcado a administração pública (PONT, 2000, p. 108).

Portanto, o Orçamento Participativo é mais uma ferramenta em que os cidadãos decidem sobre a destinação dos recursos públicos nos serviços essenciais em prol do coletivo.

### 5.3 MOVIMENTOS SOCIAIS E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Os Movimentos sociais são as expressões da organização da sociedade civil. Agem de forma coletiva como resistência à exclusão e luta pela inclusão social. É nas ações destes que se apresentam as demandas sociais que determinada classe social enfrenta, materializando-se em atividades de manifestações como ocupações e passeatas em ruas provocando uma mobilização social, despertando uma sensibilização na consciência dos demais indivíduos (MEDEIROS, 2014, online).

Para haver esses movimentos sociais os motivos são os mais diversos, em geral são frutos da insatisfação popular frente à má gestão dos líderes políticos, então eleitos pelo povo, que reivindicam ações efetivas para os quais foram eleitos. Em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, entre outras demandas não atendidas, fomentando indignação no povo e levando este a realizar movimentos e manifestações populares (MEDEIROS, 2014, online).

O papel fundamental dos movimentos sociais contemporâneos é promover a democratização das relações sociais dentro da sociedade civil, através da redefinição de papéis, normas, identidades (individuais e coletivas), conteúdo e modos de interpretação de discursos existentes nesta esfera. Dessa maneira, o desenvolvimento de políticas de inclusão novos atores sociais reconhecidos como legítimos representantes dentro da sociedade política e políticas de influência através da mudança nos discursos políticos, de forma a levarem em conta novas identidades, necessidades, interpretações e normas, é fundamental para este projeto de sociedade civil democratizada. Além disso, um dos principais objetivos dos movimentos sociais tem sido o desenvolvimento de uma nova concepção de democracia (PEREIRA, 2012, online).

Cabe destacar que o papel dos movimentos sociais numa democracia não é o de ultrapassar ou substituir os partidos políticos, mas contribuir na deliberação dos objetivos e

influenciar de forma relevante nas tomadas de decisões, legitimando assim o próprio poder estatal (OLIVEIRA, 2014, online).

É preciso também fazer uma distinção entre movimentos sociais e protestos sociais. O simples fato de ir às ruas protestar contra a corrupção, por exemplo, não caracteriza um movimento social. Uma ação esporádica, ainda que mobilize um grande número de manifestantes, pode ter, em seu coletivo, representantes de movimentos sociais e populares, mas não caracterizam um movimento social como tal. Tais protestos e mobilização podem ser frutos da articulação de atores de movimentos sociais, ONG's, tanto quanto podem incluir cidadãos comuns que não estão necessariamente ligados a movimentos organizados (MEDEIROS, 2014, online).

Diante das explanações, os movimentos sociais são atuações coletivas dos cidadãos, com a finalidade de buscar mudanças sociais, através do conflito político, inserido num contexto específico da sociedade.

## **6 CONCLUSÃO**

O presente trabalho abordou acerca da democracia participada, explicando suas virtudes e seus dilemas, bem como discorreu sobre seus instrumentos no contexto constitucional brasileiro, com o intuito de responder a problemática apresentada no início desse trabalho que foi: como reivindicar as melhoras necessárias nos serviços públicos através dos instrumentos de participação popular?

Para responder a indagação supracitada, foi necessário explicar sobre diversos conteúdos, como, o conceito e os tipos de democracia, baseado na Constituição federal brasileira de 1988. Logo, pode-se inferir que a democracia remete ao fato da efetivação da vontade do povo através da soberania popular, seja ela, de forma direta, indireta ou participativa.

Além disso, o principal aspecto elucidado neste trabalho, diz respeito às virtudes e aos dilemas da democracia participativa. Neste tópico, foram comentadas as três principais virtudes da democracia participativa que se apresentam como uma chance para a participação mais ativa por parte da população, pois seu objetivo é o de administrar os gastos públicos a seu favor, e, devido a participação direta do cidadão, bem como o combate ao neoliberalismo, com certeza a democracia participativa auxiliará na representação política. Já no que se refere aos dilemas da democracia participativa, foram relatadas as três predominantes, que são

direcionadas as contradições da democracia participativa, a doutrina do neoliberalismo e a mídia como bloqueio para a democracia participativa.

Outro assunto que foi destacado nesse trabalho está relacionado aos instrumentos de participação popular, como plebiscito, referendo, iniciativa popular, ação popular, orçamento participativo e os movimentos sociais. Mediante o estudo sobre os conceitos de cada instrumento de participação popular mencionado, ficou evidente eles são ferramentas que ajudam os cidadãos na reivindicação de seus direitos, sendo que para cada instrumento citado, tem suas particularidades e serve para determinado fim, porém todos são em prol do aprimoramento do bem-estar do coletivo.

Em suma, a democracia participativa é uma ferramenta que proporciona à população a busca dos direitos essenciais estabelecidos na Constituição federal brasileira. Para isso, os cidadãos precisam ser mais ativos nesse processo, tendo em vista que, na atual situação política do Brasil, mostra que a democracia representativa não está cumprindo com o seu dever de garantir os direitos básicos para a sociedade. Logo, a democracia participativa se apresenta como uma alternativa para mudar esse quadro crítico social e político que está sendo vivenciado pela população brasileira.

Dessa forma, retomar a participação da população, pode ser considerada uma nova maneira de fazer a democracia funcionar, porém, será preciso primeiramente capacitar a população para que ela tenha conhecimento e a consciência para exercer o seu papel como cidadão, a fim de saber opinar acerca da aplicabilidade dos recursos público nos serviços essenciais para a população.

Então, para futuras pesquisas, sugere-se um estudo sobre instrumentos de democracia participativa que foram, ou estão sendo utilizadas na administração pública do estado do Rio Grande do Norte.

## REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. A democracia semidireta na Constituição de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 33, RT, out./dez., 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática S. A., 1991.

BOBBIO, Luigi. **Dilemmi della democrazia partecipativa**. Democrazia e Diritto, v. 4. Milano: Ed. Franco Angeli, 2006. Disponível em: <<http://www.2i2p.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/BOBBIO-Luigi-2006-Dilemas-da-democracia.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

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 Editores Ltda., 2001.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 6. ed. rev., atual. e ampl. até a Emenda Constitucional n. 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

CHAUÍ, Marilena. **Mídia e democracia**. 2015. Disponível em: <<http://www.bancáriosdf.com.br/~banca827/site/index.php/outros-assuntos-2015/midia-e-democracia-por-marilena-chau>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **Agência reguladora, poder normativo e democracia participativa: uma questão de legitimidade**. Curitiba: Juruá, 2014.

DUARTE NETO, José. **Iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005.

EVELINA. **O significado do OP e os dilemas da democracia participativa**. 2007. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=867>> Acesso em: 15 abr. 2017.

FAGNANI, Eduardo. **Neoliberalismo e manifestações: o que uma coisa tem a ver com a outra?** 2013. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/saude/neoliberalismo-e-manifestacoes-o-que-uma-coisa-tem-a-ver-com-a-outra-6156.html>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

FARIAS, Jairo Luiz Caetano. A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil. **Periódico do Mestrado em Política Social: Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 1, jan./jun., 2011.

Revista de Direito UNIFACEX, Natal-RN, v.8, n.1, 2017. ISSN: 2179-216X. Paper avaliado pelo sistema blind review, recebido em 16 de março, 2018; Aprovado em 08 de maio, 2018.

LYRA, Rubens Pinto. **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

LOPES, André Luiz. **Ação popular: roteiro de estudos**. 2009. Disponível em: <<http://domtotal.com/direito/uploads/pdf/15f1db0a25c38513547a881cb6bcf1da.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

MARQUES, Gabriel. **Qual a diferença entre iniciativa popular e ação popular?** 2015. Disponível em: <<https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/216434661/qual-a-diferenca-entre-iniciativa-popular-e-acao-popular>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

MEDEIROS, Alexsandro M. **Movimentos sociais**. 2014. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ci%C3%A4ncia-politica/movimentos-sociais/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Democracia participativa**. 2014. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Kátia Ribeiro de. SILVA, Juvêncio Borges. **Democracia participativa e movimentos sociais: educação para cidadania**. 2014. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/cbpc/article/view/387/449/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

PEREIRA, Marcus Abílio. **Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000100004/](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100004/)>. Acesso em: 22 abr. 2017.

PONT, Raul. **Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

PRICE, Waterhouse. **A Constituição do Brasil de 1988: Comparada e Comentada**. São Paulo, 1989.

ROSSI, CLÁUDIO. **No plebiscito 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo**. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

SANTIAGO, Emerson. **Referendos no Brasil**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/direito/referendos-no-brasil%E2%80%8F>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.