

FEMPERJ

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CARTA CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA**

ISABEL CRISTINA DE ARAÚJO PIRES

RIO DE JANEIRO/RJ

2023

ISABEL CRISTINA DE ARAÚJO PIRES

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CARTA CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA**

Artigo Científico Jurídico apresentado à
FEMPERJ, como requisito parcial para conclusão
de módulo.

Riode Janeiro

2023

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CARTA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Isabel Cristina de Araújo Pires

RESUMO

O presente artigo traz uma abordagem específica sobre a democracia participativa no Brasil, considerando os mecanismos e as variadas maneiras de participação que a Bíblia Política, promulgada em 1988, disponibiliza à sociedade, com o fito de acompanhamento, controle e fiscalização dos atos estatais. Em prosseguimento, descortina os tipos de democracia e, consubstanciado na doutrina, distingue a democracia direta, indireta e semidireta. Discorre sobre a relação existente entre a democracia semidireta e a participativa, trazendo a lume a diferenciação entre elas. Do mesmo modo, aborda a amplitude da democracia participativa, bem como o escopo que esta almeja alcançar, por intermédio das várias facetas de participação da sociedade nos rumos do país. Apresenta, ainda, uma varredura ao longo do império constitucional, buscando avistar os dispositivos que trazem em seu bojo qualquer método de participação popular, ou de legitimação desta representatividade, seja nas decisões políticas ou nas de controle e fiscalização das atividades estatais. Por derradeiro, aclara a abertura que o sistema democrático albergado pela Carta Magna de 1988 denotou para as diretrizes da democracia brasileira e traz à aurora as cruciais ferramentas participativas que foram criadas e que ainda podem ser gestadas tomando como inspiração o teor da Constituição.

Palavras chaves: Democracia; População; Constituição;

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo traz uma abordagem específica sobre a democracia participativa no Brasil, considerando os mecanismos e as variadas maneiras de participação que a Bíblia Política, promulgada em 1988, disponibiliza à sociedade, com o fito de acompanhamento, controle e fiscalização dos atos estatais.

Em prosseguimento, descortina os tipos de democracia e, consubstanciado na doutrina, distingue a democracia direta, indireta e semidireta. Discorre sobre a relação existente entre a democracia semidireta e a participativa, trazendo a lume a diferenciação entre elas. Do mesmo modo, aborda a amplitude da democracia participativa, bem como o escopo que esta almeja

alcançar, por intermédio das várias facetas de participação da sociedade nos rumos do país.

Apresenta, ainda, uma varredura ao longo do império constitucional, buscando avistar os dispositivos que trazem em seu bojo qualquer método de participação popular, ou de legitimação desta representatividade, seja nas decisões políticas ou nas de controle e fiscalização das atividades estatais.

Daí, emerge a preocupação com a democracia participativa, visto que esta permite a aproximação entre representantes e representados, mediante reconsideração da representação política e da utilização mais adequada e cuidadosa de mecanismos de democracia direta, que, por si sós, podem se transformar em meras ferramentas autoritárias de legitimação, se não se prestarem a formação pública de opinião e de vontade no âmbito público e a assegurar os direitos das minorias políticas e sociais.

E democracia é atualmente, sobretudo, o principal mecanismo para a solidificação de um sociedade plural e descentrada, com a preocupação voltada a garantia e efetivação das condições e, principalmente, para a institucionalização do exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e difusos.

Hodiernamente, o desafio da democracia encontra repouso na tarefa de considerar uma sociedade hipermoderna caracterizada por uma crescente distinção entre os vários subsistemas sociais existentes, além de uma vertente autonomização de antigas searas normativas, tais como as da eticidade, da moralidade e da religião.

A democracia importa hoje na realização histórica, enquanto processo de perene aprendizado social, do arquétipo constitucional fundado no Estado Democrático de Direito, consubstanciado na interna relação entre autonomia pública e autonomia privada, ambiente onde a soberania popular, vislumbrada como reflexiva, ao mesmo tempo é construída e constituída por direitos e garantias fundamentais principiologicamente considerados e, desta feita, abertos à interpretação construtiva, bem como ao desenvolvimento político-legislativo.

Por derradeiro, aclara a abertura que o sistema democrático albergado pela Carta Magna de 1988 denotou para as diretrizes da democracia brasileira e traz à aurora as cruciais ferramentas participativas que foram criadas e que ainda podem ser gestadas tomando como inspiração o teor da Constituição.

Pretende-se, como produto final, frente a abrangência do magnífico e relevante tema, provocar uma reflexão e lançar algumas considerações para descortinar as potencialidades da democracia, como ferramenta de efetivação de diversos direitos, função basilar em nossa sociedade que garante a efetivação da cidadania.

2 NOTAS CONCEITUAIS

Conforme o magistério de José Fonso da Silva, conceituar democracia não é tarefa fácil, tendo em vista que estamos diante de um das mais elásticas conceituações da ciência política.

Neste talante, a democracia somente pode ser compreendida no seio de determinado contexto histórico, visto que é resultante do modelo de convívio social e de poder que determinada sociedade adota. Portanto, democracia não se constitui como valor-fim, mas tem a índole de valor-meio, ou seja, mecanismo de realização dos valores éticos essenciais para a boa convivência humana.

É de clareza solar que estamos tratando em um dos conceitos mais elásticos da ciência política, visto que existem diversos prismas conceituais em se tratando de democracia. Na inteligência de José Afonso da Silva (2005, p. 130): “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”. Já para Moraes (2005, p. 132): “regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”.

Conforme leciona Dahl (1981, p. 73): “A democracia consiste de um conjunto de sistemas em que o poder sobre as autoridades é amplamente partilhado através de em grau relativamente grande de controle dos líderes por parte do cidadão”.

Da exegese desses conceitos, temos uma simples definição, que representa uma concepção mais afinada com a teoria liberal, posto que, além de se vislumbrar apenas a democracia representativa, deixar de levar em consideração os resultados almejados pela democracia, que nada mais é que o bem comum consubstanciado no governo a favor do povo.

Ampliando essa conceituação, a doutrina passou a oferecer uma concepção mais ampla, levando em consideração não apenas os elementos de formação da democracia, incluindo-se os elementos concernentes ao seu exercício, à sua forma de realização e os produtos a serem obtidos.

Nessas pegadas, fundamenta Bandeira de Mello (2001):

Independentemente dos desacordos possíveis em tomo do conceito de democracia, pode-se convir em que dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania.

Essa abordagem feita pelo supracitado autor é bastante extensa e traz em seu bojo outros conceitos de semelhante complexidade, como igualdade, soberania e igualdade, o que importa em óbice à sua utilização técnica. Mas, afinal, a democracia é uma concepção histórica. Portanto, tem o sentido que a sociedade, as circunstâncias e que a própria história lhe possibilita.

É por isso que em alguns países, sobretudo nos em desenvolvimento e subdesenvolvidos, chama-se de democracia a maneira de governo burguesa e elitista, implantada com fins no discurso da universalidade, representatividade e proveito comum.

Diante desse cenário, José Afonso da Silva (2005, p. 130), com extrema habilidade, conceitua a democracia como “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.

Veja-se, é nessa concepção que estão presentes os aspectos e elementos mais importantes da democracia, conforme foi concebida, quais sejam: a historicidade, quando faz menção ao “processo de convivência”; o poder político, posto que “emana do povo”; a maneira de exercício deste poder, “direta ou indiretamente”; e, por derradeiro, o resultado, que se traduz no bem comum, “em proveito do povo”, revelando-se, desta feita, o conceito mais abrangente de democracia.

3 ESPÉCIES DE DEMOCRACIA

Em se tratando de espécies de democracia, a teoria tradicional tem como costume classificá-la em indireta ou representativa, também direta e semidireta, por vezes denominada de participativa, cuja abordagem segue delineada a seguir.

3.1 DEMOCRACIA DIRETA

Democracia direta, é aquela em que os poderes governamentais são exercidos pelo povo, por si só, quando da tarefa de construir leis, administrar e julgar. Faz menção ao sistema político onde os assuntos são decididos pelos cidadãos, diretamente, por intermédio do voto.

Argumenta-se em favor dessa espécie de democracia que esta é incapaz de defender e garantir os interesses de grande parte da população, principalmente no Brasil, posto que os representantes por ela eleitos, via de regra, não fazem parte da camada populacional que os levou ao poder. Os eleitos, normalmente, são detentores de necessidades diferentes, visto que

a uma classe com nível de riqueza e educação mais elevado.

Nessa toada, a solução gira em torno da garantia do verdadeiro sufrágio universal, o voto direto com o fito de decidir especificamente cada questão, e não a eleger um representante de índole onipotente. Todavia, a democracia direta tem-se revelado cada vez mais utópica, muito por conta de dificuldades práticas, tais como obter e computar separadamente o voto de cada cidadão em cada uma das matérias que carecem ser decididas.

Dificuldades essas que se potencializam na proporção das grandes dimensões populacionais e territoriais de um país continental, o que, com certeza, atornaria cada vez mais lenta, onerosa e cara. A democracia direta, nesse ínterim, não se enquadraria em uma grande população, mormente considerando que todo agrupamento social necessita de versatilidade, que a tomada de decisões sejam cada vez mais rápidas, sob o risco de sacrifícios e de prejuízos irreparáveis.

Daí a governabilidade ostentar, em regra, a índole representativa. Cumpre ainda destacar, outra situação que milita em desfavor da democracia direta, que é o fato de que a população em geral não é detentora de condições técnicas, tampouco possui aptidão para julgar ações governamentais.

A maioria dos cidadãos possui apenas conhecimento superficial acerca dos acontecimentos científicos e políticos. É consabido que, por muitas vezes, há a necessidade de adoção de decisões críticas, tais como questões relacionadas com a segurança e planejamento estratégico, matérias tecnológicas e científicas, questões que nem sempre a população tem aptidão para decidir.

Face ao desconhecimento de assuntos de cunho técnico, o povo se revelaria indubitavelmente frágil, com o grande risco de tomada de decisões e atitudes esdrúxulas, podendo, ainda, ficar à mercê da influência de argumento carismático, fertilizando o terreno para o surgimento das demagogias.

3.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Democracia representativa é a espécie em que o próprio povo, manancial primário do poder, elege, periodicamente, representantes, para a tomada das decisões políticas. Nesse compasso, importa dizer que democracia representativa indigita que as deliberações que dizem respeito à coletividade como um todo são definidas não diretamente por seus integrantes, mas por indivíduos eleitos para tal finalidade.

É também conhecida como democracia liberal, visto que os seus defensores a vislumbram como o único sistema político que propicia a existência e desenvolvimento dos valores liberais. Por esta razão, descortina um conceito de cidadania individual e restrita, limitada, no campo prático, ao direito de voto. Sob o prisma liberal, as deliberações não podem contemplar a soberania popular.

Segundo Couto (2012, p. 62/63):

Nas sociedades liberais, normalmente, a democracia é concebida como um sistema político onde as decisões são tomadas mediante deliberação e votação de agentes racionais, limitados pelos direitos fundamentais, em âmbito institucional, tendo como base a regra da maioria, ou seja, a regra que prescreve que a decisão de todos é aquela endossada pela maioria dos cidadãos. Ela é vista, com efeito, como uma luta, uma disputa argumentativa entre pessoas racionais pelo endosso majoritário de uma proposta.

Esse posicionamento encontra fundamento, principalmente, no argumento de incapacidade popular para as decisões de cunho estatal, da inoperância dos mecanismos da democracia direta em nações de grandes dimensões territoriais e populacionais.

Nessa sorte, o liberalismo não almeja democracia direta tampouco participativa, mas de partido, de forma representativa, onde os representantes, com mais “aptidão” e mais “racionais”, teriam a capacidade de tomar as melhores decisões para a nação e para a população.

Democracia representativa pressupõe a existência de um conjunto de institutos destinados ao sistema de representação. Descortina o processo político, mediante o sufrágio universal, do processo eleitoral, dos partidos políticos e do mandato eletivo. A eleição representa o momento máximo dessa democracia liberal, em que o povo legitima e outorga aos representantes o exercício do poder.

A grande crítica feita à democracia representativa diz respeito à legitimidade. É o que se rotula de crise de legitimidade. É possível notar que, no Brasil, os representantes, após as eleições, não mantêm o vínculo prometido aos seus eleitores, menos ainda cumprem compromissos com eles firmados. Via de regra, há uma desvinculação dos representados logo após o processo eleitoral.

No bojo da democracia representativa, a participação popular praticamente fica alijada, por falta de controle por parte do povo, após o sufrágio eleitoral, posto o que se verifica é um arremedo de gerência, exercido por órgãos revestidos por essa atribuição, mormente compostos de agentes que são indicados pelos Poderes constituídos.

Desta feita, se considerarmos que urge do sistema democrático a essência de que o

“poder do povo” e a efetiva gestão dos resultados, é possível asseverar que a democracia representativa está de fato afastada da essência da seguinte expressão: de poder do povo, para o povo.

4 O SISTEMA DEMOCRÁTICO FIRMADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição se traduz na carta que em o fito de organizar e delimitar os poderes estatais; define a maneira de exercício desse poder, os métodos de organização, os pilares de sustentação do Estado e as diretrizes para o exercício da democracia. É, outrossim, o manancial provedor das garantias e liberdades individuais.

A Bíblia Política brasileira é considerada uma das mais democráticas e modernas do mundo. O império constitucional, em seu artigo vestibular, traz a aurora que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Qualificando ainda a nação como Estado como Democrático de Direito.

No Parágrafo Único do mesmo dispositivo legal, há a previsão que todo o poder emana do povo e que ele será exercido através de representantes, descortinando a democracia indireta, bem como de forma direta.

É o que se extrai do arcabouço constitucional:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Isso implica asseverar que a pedra fundamental do sistema democrático não será apenas o voto, dando oportunidade à participação popular, diretamente, pelos instrumentos e mecanismos constitucionais e legais. A Carta Magna de 1988 é firme no sentido de declarar os seus princípios fundamentais e, além disso, em afirmar a soberania popular.

Tudo isso, almejando assegurar o exercício pleno dos direitos individuais e sociais, tais como, a liberdade, o bem-estar, a segurança, a igualdade, o desenvolvimento, como supremos valores de uma sociedade pluralista, fraterna, pluralista e despida de preconceitos, alicerçada na harmonia social.

Em tal toar, o contexto constitucional alberga, como paradigma, a democracia participativa, reafirmando o sufrágio universal, introduzindo institutos característicos da democracia direta, como, por exemplo, plebiscito, referendo e iniciativa popular, além de pavimentar o caminho para a participação e controle social nas decisões políticas e nas diretrizes da administração pública.

Sobre isso, comenta Ferrari (1997):

Como forma de reação às falhas do sistema representativo e como alternativa, até de certo modo natural, encontramos a sedimentação do que se tem chamado de democracia participada ou participativa, estribada no interesse do indivíduo em sua autodeterminação política, na medida em que a democracia representativa exclui a sua participação direta e, ainda, contra o mandato livre, desvinculado dos cidadãos, aspirando a ideia de consagração da democracia como corolário da soberania popular, onde o poder é do povo, possibilitando transformar a apatia em relação aos problemas da sociedade-Estado, numa conscientização de responsabilidade em uma sociedade ativa. Essa participação popular constitui um meio para alcançar a estabilidade do sistema, através da mudança das relações de domínio e do estilo de direção, buscando a conciliação entre participação e a representação.

Na conjuntura constitucional, cidadania deve ter significado maior do que a mera participação no sufrágio eleitoral. A Constituição vigente foi batizada de “Carta Cidadã” exatamente por estarem entalhadas nela as garantias fundamentais individuais, a amplitude dos direitos sociais, bem como os instrumentos para a expressão da vontade popular, de modo a descortinar o pleno exercício da cidadania.

Na inteligência da democracia participativa, cidadão não pode ser considerado como sinônimo de eleitor, e sim de indivíduo participante, controlador e fiscalizador da atividade de índole estatal. Sem sombras de dúvidas, representa novel paradigma no álbum jurídico e democrático brasileiro que foi revelado pela Constituição.

Todo esse arcabouço de direitos e garantias individuais, de fundamentos e escopos da República, de direitos sociais e políticos, almejam não somente por em evidência, mas também soldificar a democracia brasileira, que sempre encontrará fundamento na soberania popular, pelo pleno exercício da cidadania.

Conforme bem assevera Duarte Júnior (2014, p. 68):

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.

E nesse sentido é que se deve entender, inclusive, que a questão acerca da legitimidade democrática das instituições políticas modernas só pode ser compreendida como a própria construção e projeção a um futuro aberto ou porvir dessa legitimidade.

Isso envolve a construção de uma cultura política pluralista com base na Constituição democrática, de uma República de cidadãos livres e iguais, como expressão de uma forma de integração social, que se dá, portanto, através da construção dessa identidade política pluralista e aberta, que pode ser sustentada por diversas formas de vida e identidades socioculturais, que convivem entre si, desde que assumam uma postura não fundamentalista de respeito recíproco, umas em relação às outras.

Cumpré destacar o magistério de Oliveira (2016):

A democracia constitucional garante o respeito aos direitos políticos da minoria como parte integrante da vida democrática. Além disso, pressupõe formas de representação e participação dos mais diversos pontos de vista existentes na sociedade nos processos de formação da vontade estatal, seja no Legislativo, na Administração Pública ou no Poder Judiciário, bem como o respeito ao devido processo legal, através do controle de constitucionalidade e da legalidade das decisões jurídico-políticas.

Do particular ponto de vista sobrecada uma dessas maneiras de vida, isso implica dizer que é possível ter os mais variados motivos para a adesão ao subjacente universalismo a proposta constituinte consubstanciada no Estado Democrático de Direito, em cada conjuntura histórica concreta.

Mediante a construção de uma personalidade constitucional comum e pluralista, que se divorcia da velha doutrina que considera a soberania como una e indivisível, é plausível a articulação da unidade da cultura política no múltiplo contexto de subculturas e maneiras de vida presentes no seio social, a partir de uma perspectiva despida do fundamentalista.

Considerando que a democracia é o produto de um contexto histórico, e não obstante o relevante papel desempenhado pela democracia liberal na transmutação do estado totalitário para o estado democrático, é possível asseverar que, hodiernamente, a democracia tem significado maior do que apenas os institutos atrelados à representação repetendo muito além do que a legitimação das decisões emanadas pelos representantes populares, através das eleições.

Na conjuntura da realidade brasileira, o histórico da democracia está intimamente ligada à história de suas constituições, mormente considerando que estas possuem o fito de organizar o Estado, definir os seus limites e determinar a relação travada com os cidadãos.

A Constituição promulgada em 1988, singularmente, significou um sólido alicerce para o incremento das mais diversas formas de participação da popular no controle, fiscalização, formatação das políticas públicas e atos oriundos da administração pública.

Os instrumentos modernos de participação popular, tais como as ouvidorias, as comissões de legislação participativa e os conselhos são apenas alguns dos instrumentos gerados em defluência da abertura democrática e do arcabouço estabelecido pela Bíblia Política de 1988, fundada em princípios que propiciem a criação, a reinvenção e renovação dos constantes mecanismos de participação social nos atos estatais.

Com fins no agrupamento de princípios entalhado na Constituição, a própria mecânica democrática se incumbirá de gerar tantos instrumentos quantos forem precisos para a real e efetiva participação popular, visto que a democracia passa a se basear não nesses ou naqueles institutos atinentes a democracia direta ou indireta, mas, sobretudo, na dinâmica democrática, face a uma participação consciente do povo por todas as maneiras previstas e possíveis, na fiscalização e controle das atividades estatais, com o fomento do próprio estado a essa participação.

5 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição vigente, promulgada em 1988, já em sua parte preambular, descortina as premissas que servirão de fundamento para a estrutura do Estado Brasileiro, além de delinear os princípios cujo êxito ele deverá proporcionar, catalogando, dentre outros, a igualdade e a liberdade como valores supremos a serem assegurados por um Estado que se intitula como Democrático de Direito.

Destaca-se, desta feita, a importância auferida pelo trabalho do legislador constituinte originário, quando do desempenho do seu poder pré-constitucional em um governo de índole democrática, que, com supedâneo em preceitos como igualdade e liberdade, alçados ao patamar de supremos, deve se garantir a participação igualitária e livre da população no decisório político nacional.

À guisa disso, a diretriz de integração popular na vida política da nação está insculpida no texto do parágrafo único do artigo primeiro do império constitucional, cujo teor estabelece que o poder é emanado pelo povo, cujo exercício se materializa através de representantes eleitos ou de maneira direta, senão vejamos: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Nesse ínterim, trilha-se o caminho para a melhor compreensão, à luz do disposto no texto constitucional, dos mecanismos que favorecem a participação popular, assim dizendo: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

5.1 PLEBISCITO

Dentre os diversos métodos para a aferição do anseio popular, está o plebiscito, previsto no artigo 14, inciso I, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998, que trata-se de uma consulta que tem o escopo de definição de políticas públicas previamente às suas formulações legislativas, de modo que o tema de interesse público seja submetido à aprovação popular.

O que se pretende com o uso desse mecanismo é a manifestação sobre um tema que ainda é desprovido do alcance jurídico, cujo resultado será fornecido ao legislador antes da elaboração de determinado dispositivo legal para reger a matéria.

É de suma importância trazer à bailia a concepção despendida por Bulos (2005, p. 493):

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.

Como exemplo de plebiscito, foi a consulta que aconteceu no Brasil, mais precisamente no dia 21 de abril de 1993, quando os brasileiros compareceram às urnas, para decidir qual o tipo de regime de representação que deveria prevalecer em nosso país, tendo a população optado pelo regime presidencialista.

Desta feita, a utilização dessa ferramenta de democracia participativa, chamado Plebiscito, é de bastante relevância para o povo brasileiro, posto que o contato com esse mecanismo permite a visualização da eficácia de sua participação em decisões, cuja efetivação destes esteja dependente.

5.2 REFERENDO

Antes de adentrar nas nuances desse instrumento, é de bom expor a diferença entre plebiscito e referendo, para que não se gere confusão entre os institutos: no referendo, aprova-se ou não um projeto, legislativo ou administrativo, que já foi elaborado e carece apenas de sua aceitação pelo eleitorado, ao passo que no plebiscito o que se afere é a legitimação para a formulação jurídica do tema submetido à votação.

O referendo está previsto na Carta Magna de 1988, sendo conceituado por Alexandre de Moraes (2005, p. 540): “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 resolutive)”.

No Brasil, é fato raro que o povo seja convocado para tomar decisões de cunho político que corriqueiramente são de incumbência do representantes nacionais, tanto é que na história nacional o referendo somente fora utilizado em duas oportunidades: a primeira em relação à manutenção do sistema parlamentar, no ano de 1963 e a segunda no tocante a proibição do comércio de armas de fogo e munição, no decorrer de 2005.

É de bom alvitre destacar a existência de várias espécies de referendo, quais sejam: o referendo constituinte, que versa sobre matéria a ser votada no texto constitucional; o referendo legislativo que trata das leis ordinárias, sendo este subdividido em dois: obrigatório, quando é uma exigência constitucional e facultativo, quando autoridade competente tem a discricionariedade dele dispor ou através petição produzida por determinado número de eleitores; no que concerne ao momento da decisão, é possível classificá-lo em consultivo quando a população é previamente consultada sobre algum dispositivo legal ou pós-legislativo, quando a lei já foi submetida à votação no Congresso Nacional.

De maneira semelhante ao plebiscito, a convocação é feita através do Congresso Nacional, a competência para autorizar o referendo em questões de competência da União, também é do supracitado órgão, nos termos do art. 49, inciso XV da Bíblia Política de 1988, com regulamentação pela Lei nº 9.709/1998.

Torna-se possível, nessa senda, de se analisar que, a partir da utilização do instrumento do referendo, a população tem a oportunidade de aferir se determinado ato administrativo legislativo é adequado ou não ao atendimento das demandas da sociedade.

5.3 INICIATIVA POPULAR

Na seara do poder legislativo, além dos mecanismos de consulta popular tradicionais, o referendo e o plebiscito, a Carta Magna também assegurou à cidadania a chance de iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei, nos termos do inciso III, do artigo 14 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, em relação a este derradeiro instrumento, essa participação é alvo de sérias restrições de ordem formal, tendo em vista a existência de alguns pré-requisitos previstos no artigo 61, § 2º do texto constitucional, que assim preconiza:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

É imperioso observar que não todos os projetos de lei podem ser elaborados mediante a iniciativa popular, tendo em vista que, alguns possuem competência privativa, como, por exemplo a competência para legislar acerca do subsídio do vereador, que, nesse caso, a iniciativa é privativa do Poder Legislativo.

É de bom alvitre destacar que, dos institutos atinentes à democracia participativa, a iniciativa popular é a que mais atende as exigências populares de participação, visto a sua capacidade de conferir aos cidadãos uma posição de destaque na seara decisória, visto que permite a eles colocar suas demandas no centro de decisão estatal.

Segundo Duarte Neto (2005, p. 95):

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.

Disto isso, é importante destacar o exemplo com mais notoriedade no Brasil de dispositivo legal de iniciativa popular, que é a Lei Complementar nº 135, de 2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, sendo consequência da forte mobilização pelo combate à corrupção eleitoral..

Sobre essa temática, cabe ainda salientar que inobstante a iniciativa popular estar assegurada tanto na Carta Magna quanto na legislação infraconstitucional, não há no Brasil o hábito de pôr em prática o uso desse instrumento, que garante uma maior participação do cidadão na construção do nosso ordenamento jurídico, através dessa ferramenta.

Ressalta-se, porém, que para isso acontecer, é essencial a existência de uma maior preocupação com a educação e formação da população brasileira, para que essa tenha a capacidade, por si só, de elaborar Leis que possam ser objeto de apreciação pelo Poder Legislativo, exercendo, dessa maneira, o princípio da soberania popular.

Desta feita, a iniciativa popular é uma importante ferramenta de participação popular que possibilita a qualquer cidadão de uma sociedade apresentar projetos de lei, contribuindo para a construção e aperfeiçoamento do arcabouço jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que a democracia participativa tem equivalência democracia semidireta, no sentido de que esta abarca os mecanismos da representação e as clássicas maneiras de participação direta, não é mais digno de subsistência, inexistente espaço para a restrição da democracia participativa.

Frente a isso, esta se reveste de um conceito com maior amplitude, autorizando a inclusão de novos e variados mecanismos para a participação popular dia após dia, com o fito de alcançar-se o bem-estar, a igualdade, o desenvolvimento e a justiça como valores indispensáveis para a construção de uma sociedade pluralista, fraterna e despida de preconceitos, consubstanciada na harmonia social, conforme preceitua o preâmbulo da Constituição de 1988, pelo exercício pleno da democracia, com a maxime participação da sociedade.

Na conjuntura da realidade brasileira, a história da democracia guarda íntima relação com o histórico das constituições, mormente considerando que estes documentos organizam o Estado, estabelecem seus limites e definem a relação travada com os cidadãos.

A Constituição promulgada em 1988, especialmente, significou um sólida alicerce para o incremento das mais diversas espécies de participação popular no controle, fiscalização, formatação das políticas públicas e dos atos da administração pública.

Os modernos mecanismos de participação popular, tais como as ouvidorias, os conselhos, as ouvidorias e as comissões de legislação participativa são apenas algumas das ferramentas criadas como corolário da abertura democrática e do sistema estabelecido pela Bíblia Política de 1988, com supedâneo em princípios que propiciem a criação, reinvenção e a renovação constantes das maneiras de participação social nos atos estatais.

Consoante o sistema de princípios insculpido na Carta Magna, a própria mecânica democrática se incumbirá de criar tantos instrumentos quantos forem precisos para a real e efetiva participação popular, posto que a democracia passa a ser baseada tão somente na dinâmica democrática, nos termos de uma consciente participação popular, considerando todas as formas prescritas e possíveis, no controle das atividades estatais, com o fomento do próprio Estado.

A ideia de que a democracia participativa em equivalência à democracia semidireta, na esteira de contar com os instrumentos da representação e com as clássicas maneiras de participação direta, já não é mais digno de subsistência, posto que resta inexistente o espaço para a restrição da democracia participativa.

Portanto, é possível concluir que a democracia participativa possui, efetivamente, um conceito dotado de maior amplitude, permitindo a inserção de novos e diversos mecanismos de participação da população dia após dia, na tentativa de se proporcionar a todos o bem-estar, a igualdade, o desenvolvimento e a justiça como valores indispensáveis para a construção de uma sociedade pluralista, fraterna e despida de preconceitos, com fundamento na harmonia social, tal como preconiza o preâmbulo da Constituição de 1988, garantindo pleno exercício da democracia, através da participação cada vez maior da sociedade.

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONAL CHARTER

SUMMARY

This article brings a specific approach to participatory democracy in Brazil, considering the mechanisms and various forms of participation that the Political Bible, enacted in 1988, makes available to society, with the aim of monitoring, controlling and supervising state acts. In continuation, unveils the types of democracy and, embodied in the doctrine, distinguishes direct, indirect and semi-direct democracy. It discusses the relationship between semi-direct

and participatory democracy, highlighting the difference between them. From the same moso, it addresses the breadth of participatory democracy, as well as the scope that it aims to achieve, through the various facets of society's participation in the direction of the country. It also presents a sweep throughout the constitutional empire, seeking to spot the devices that bring in their wake any method of popular participation, or of legitimizing this representativeness, whether in political decisions or in those of control and inspection of state activities. Lastly, it clarifies the openness that the democratic system sheltered by the 1988 Magna Carta denoted for the guidelines of Brazilian democracy and brings to light the crucial participatory tools that were created and that can still be managed taking the Constitution's content as inspiration.

Keywords: Democracy; Population; Constitution;

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mai 2023.

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

COUTO, Leonardo Diniz do. **Características da democracia liberal: Breves comentários**. Revista Redescrições – Revista on line do GT de Pragmatismo Ano 3, Número 3, 2012.

DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

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

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. *In: Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: Acesso em: 08 mai 2023.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade de. A democracia constitucional no Estado Democrático de Direito. Disponível em: < <http://emporiododireito.com.br/leitura/a-democracia-constitucional-no-estado-democratico-de-direito-por-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>>. Acesso em: 10 mai 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.