

# Democracia participativa no Brasil pós-88

*Kildare Gonçalves Carvalho*

Desembargador do TJMG; Professor de Direito Constitucional.

## **1 Razão de ordem**

No dia 5/10/1988, às 15h38, foi promulgada a Constituição democrática brasileira, com 315 artigos, sendo 245 na parte permanente, com 32.000 palavras, e 70 no ADCT.

É a 7ª Constituição brasileira e a 6ª Constituição da República. Uma Constituição com 99 emendas, e mais 6 emendas de revisão, o que totaliza 105 emendas em 30 anos de vigência, a maioria delas votadas e aprovadas nos governos FHC e Lula. Nesses 16 anos (FHC e Lula), foi promulgada uma emenda constitucional a cada 4 meses de governo.

A Constituição de hoje não é a de 1988, mas aquela interpretada ou até mesmo reinventada pela jurisdição constitucional, cuja contribuição para a efetivação da democracia participativa, nesses 30 anos de vigência da Carta de outubro, é analisada e destacada neste estudo, sob uma perspectiva normativo-descritiva, com algumas indagações hermenêutico-pragmáticas.

A Constituição de 1988, na visão antropológica e sociológica de Gisela Bester (2005), é expansiva, como a maioria dos brasileiros; é exagerada, na sua dimensão normativa, como o brasileiro é exagerado nas cores fortes, nas mesas postas, na exibição das formas, na expo-

sição das vaidades. Falamos alto, furamos fila, mas somos solidários e acolhedores, sensíveis, emotivos e extrovertidos. Temos defeitos e qualidades, e a Constituição é o retrato do Brasil.

Tida como a mais extensa das Constituições em vigor, está, no entanto, longe de sê-la: a Constituição da Índia, com 137 mil palavras; a Constituição portuguesa, com 41 mil; os documentos constitucionais suecos, com 36 mil. A extensão média das Constituições dos Estados americanos é de 28 mil palavras, o que representa 88% da extensão da Constituição brasileira. No plano latino-americano, a Constituição mexicana contém 54 mil palavras, e a da Colômbia traz 49 mil. Chile, Uruguai e Equador são países que apresentam constituições detalhadas e minuciosas como a brasileira. Em termos comparativos, a Constituição brasileira é pouco maior que uma típica constituição latino-americana, que, em média, tem 25,4 mil palavras. Trata-se da tendência denominada de *grafomania constitucional*, expressão cunhada por Giovanni Sartori, que se verifica nas constituições promulgadas após a 2ª Guerra Mundial, por serem detalhadas e minuciosas (SARTORI, 1996).

No âmbito democrático, o art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, ao dispor que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição, introduziu duas formas de democracia no Brasil: a representativa e a participativa, que, juntas, compõem a denominada democracia semidireta.

Passados 30 anos de vigência da Carta de outubro, pretende-se, neste texto, indagar se, no espaço do poder político e da cidadania, a representação política parlamentar tem contribuído para o avanço da democracia; se a democracia direta ou participativa tem sido usada de forma frequente e efetiva, e, ainda, se há necessidade de reforma constitucional, para que se garanta a democracia direta.

Finalmente, examina-se a contribuição, para a democracia participativa, das manifestações populares e das redes autônomas de comunicação, presentes no Brasil pós-88.

## 2 Constituição e democracia

A democracia tem sido concebida como o regime político que considera legítimos os conflitos, busca instituí-los como direitos, exigindo que sejam reconhecidos e respeitados. Nas sociedades democráticas, indivíduos e grupos organizam-se em associações e sindicatos, criando um contrapoder social que acaba por limitar o poder do Estado; a democracia é a sociedade verdadeiramente aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo.

Nessa perspectiva é que o poder democrático, além de limitado e dividido, é um poder *compartilhado*, porque funciona com base em interações dinâmicas e de responsabilizações recíprocas entre governantes e governados, e um poder *dialógico*, porque exige que todos procedam mediante o diálogo e de acordo com regras instituídas democraticamente. A democracia valoriza a participação e a representação, em que os representantes mantêm vínculos com os representados, os quais não apenas escolhem os seus representantes, mas atuam para interferir diretamente em todo o circuito de tomada de decisões.

Nos 30 anos de vigência da Constituição, o que mudou e o que é necessário mudar em termos de participação popular nas instâncias decisórias do poder?

Esse questionamento leva à consideração dos modelos semi-nais de democracia, que analisamos.

### 2.1 Democracia representativa

A democracia representativa tem cunho majoritário, pois a vontade da maioria parlamentar é que deve prevalecer na tomada de decisões. Deve-se considerar, no entanto, que a legitimidade do parlamento se assenta também na garantia dos direitos da minoria, já que é ela um centro de resistência à vocação concentradora de todo poder. Mas, para preservar esse equilíbrio, o essencial em uma democracia

representativa consiste na presença de mecanismos no sentido de garantir a não tirania da maioria e a impossibilidade de veto da minoria.

Nesse sentido, a representação é uma síntese disjuntiva, pois, simultaneamente, liga e aparta, associa e separa.

Outro fator que influencia na formulação da representação política é a presença, no quadro das instituições democráticas, dos partidos políticos, eis que a designação dos mandatários fica vinculada ao fenômeno partidário.

Uma análise do sistema representativo brasileiro tem-nos revelado uma crise de representatividade, podendo-se dizer que temos representação sem representatividade. Para as democracias contemporâneas, a representação passou a ser vista mais como um problema do que como uma solução.

Como fator de crise da representação política podem-se identificar as dificuldades técnicas trazidas pelo tipo e conteúdo dos temas discutidos no âmbito do parlamento, o que transforma a política, muitas vezes, em refém das referências tecnológicas, das estatísticas, das probabilidades e das valorações macro e microeconômicas. Acresça-se ainda o quadro de enfraquecimento do espaço público da política e da sua economização, em decorrência do processo de globalização da economia, fazendo com que as candidaturas percam a sua representatividade, pela homogeneidade de respostas, afastando a diferença, a alternância e a incerteza de resultados, que são próprios do sistema representativo.

Esse cenário faz com que os representados não disponham de mecanismos que lhes garantam monitorar e fiscalizar, efetivamente, as ações e omissões dos parlamentares.

Tais problemas levam à necessidade de reforma da própria representação, tendo em vista, sobretudo, garantir maior legitimidade do regime representativo.

Vivencia-se, nesse horizonte, uma alteração do paradigma de legitimidade, destacando-se a concepção de Habermas (2003), para

quem a construção legítima do direito se faz no âmbito do processo comunicativo, em que a participação política se instrumentaliza por um processo institucional de formação da opinião e da vontade públicas. Esse processo se desenvolve por meio de formas comunicativas que consubstanciam os princípios do discurso, nos vieses cognitivo e procedimental.

O paradigma deliberativo, que ultrapassa o sistema político, para abri-lo à participação dos cidadãos, é outra visão da teoria democrática e se sustenta na crença de que a deliberação dos atores sociais, sejam representantes, sejam representados, em fóruns públicos de debates e de negociação, possibilitará que o processo decisório nas sociedades complexas seja mais inclusivo e democrático.

A opinião pública que se forma nos espaços públicos acabará por influenciar a formação da vontade formal das instituições no processo de elaboração das leis, por meio dos denominados fluxos comunicativos.

José Luiz Quadros de Magalhães, ao abordar a crise da democracia representativa, acentua que

a democracia não é um lugar onde se chega. Não é algo que se possa alcançar e depois se acomodar, pois é caminho, e não chegada. É processo, e não resultado. Dessa forma, a democracia existe em permanente tensão com forças que desejam manter interesses, os mais diversos, manter ou chegar ao poder para conquistar interesses de grupos específicos, sendo que, muitas vezes, essas forças se desequilibram, principalmente com a acomodação da participação popular dialógica, essência da democracia que defendemos, e o desinteresse de participação no processo da democracia representativa, pela percepção da ausência de representatividade e pelo desencanto com os resultados apresentados (MAGALHÃES, 2006, p. 27).

De qualquer modo, pensamos que a democracia representativa justifica-se, porque apenas nela se distinguem: a) espaço público e

espaço privado, a esfera do Estado e a esfera da sociedade; b) o cidadão e a pessoa na sua vida própria, não deixando esta ser absorvida pelo cidadão total, como ocorreu na Grécia antiga e nos regimes totalitários do século XX; c) apenas a democracia representativa assegura a separação de poderes e a responsabilidade política dos governantes perante os governados e propicia o pluralismo e o contraditório no âmbito das assembleias representativas.

## **2.2 Democracia participativa**

Tem-se ainda no Brasil a democracia participativa ou direta: é corpo e voz do participante, sem qualquer intermediação. Os democratas participativos pretendem substituir a representação e a votação competitiva, quando possível, pela discussão moldada no consenso. A democracia participativa opõe-se a todas as versões da democracia liberal que veem a política ativa como o domínio do governo.

Para se alcançar a democracia participativa, devem-se estimular procedimentos através de associações de bairros, liberdade de expressão, cogestão nas empresas, luta pelo direito das minorias, dentre outros, visando a promover a mudança da consciência do povo e diminuir a desigualdade social e econômica.

A democracia participativa, na dimensão de uma específica relevância de grupos de interesses, de associações e de instituições existentes na sociedade civil, significa o particular, o setorial, o grupo que se manifesta e obtém acesso e voz junto aos órgãos políticos. É a democracia plural de grupos, a democracia associativa, traduzindo um modelo de governar democrático que contrasta com um modelo competitivo ou situação *versus* oposição.

Como forma ampliada de participação popular, a Constituição de 1988 prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular das leis.

Para além dessas formas de participação democrática direta, alguns enunciados constitucionais garantem a democracia participa-

tiva no Brasil, configurando mecanismos de participação e controle social, segundo a resenha de Paulo Sérgio Novais de Macedo:

- obrigação de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (art. 5º, XXXIII);
- direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, *a*);
- reconhecimento da competência do Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário (art. 5º, XXXVIII);
- legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII);
- participação da comunidade nas ações de seguridade social (art. 194, VII);
- participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (art. 10);
- colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (art. 29, XII), dando origem ao orçamento participativo, em âmbito municipal, em diversas cidades brasileiras;
- colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade e a legalidade (art. 31, § 3º);
- participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade (art. 37, § 3º);
- obrigatoriedade de a administração direta e indireta criar mecanismos para receber reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (art. 37, § 3º). Esse dispositivo resultou na criação de ouvidorias e outras formas de atendimento aos usuários;
- acesso da sociedade a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (art. 37, § 3º, II);

- disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (art. 37, § 3º, III), o que inspirou, além das ouvidorias, a criação das corregedorias no serviço público;
- instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em todas as esferas da Federação, com a participação dos servidores (art. 39);
- realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (art. 58, II);
- viabilização de corregedorias e ouvidorias, no âmbito do Legislativo, para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, IV);
- legitimidade ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º);
- participação de seis cidadãos brasileiros natos, no Conselho da República (art. 89, VII);
- participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, XIII);
- previsão de corregedoria, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (art. 103-B, § 5º, I);
- previsão de ouvidorias de justiça, no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios, para receber reclamações e denúncias (art. 103-B, § 7º);
- participação de dois cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, VI);
- criação de ouvidorias do Ministério Público, em âmbito federal e estadual, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público (art. 130-A, § 5º);
- fiscalização pela sociedade quanto às atividades das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção (art. 173, § 1º, I);
- participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes na política agrícola (art. 187);
- participação da comunidade na gestão administrativa das ações de seguridade social (art. 194, parágrafo único, inciso



- VII), o que deu origem aos Conselhos de Assistência Social;
- participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III), o que deu origem aos Conselhos de Saúde;
  - participação da população, por meio de organização representativa, na formulação das políticas e no controle das ações da Assistência Social (art. 204, II);
  - colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação (art. 205) e gestão democrática da educação (art. 206, VI);
  - colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º);
  - exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225);
  - participação das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes (art. 227, § 1º);
  - participação da sociedade no amparo às pessoas idosas (art. 230);
  - participação de representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) (MACEDO, 2008, p. 188-190).

Ademais desses enunciados constitucionais que asseguram a participação popular, mencione-se, em nível normativo infraconstitucional, a figura do denominado *amicus curiae* (amigo da corte) e das audiências públicas, previstas na Lei nº 9.868/99, que disciplina a ação direta de inconstitucionalidade, essas últimas também previstas na Lei nº 9.882/99, que dispõe sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Trata-se de novidades relevantes que propiciam uma abertura do processo judicial para além de seus protagonistas e coadjuvantes oficiais.

Assim, o processo objetivo das ações diretas não se desenvolve mais num espaço fechado, reservado apenas às partes (autor e réu), ao juiz, ao escrivão, ao oficial de justiça, ao promotor de justiça, aos advogados, aos peritos e aos auxiliares do juízo e às testemunhas.

A abertura do processo e sua democratização, em especial no que se refere às audiências públicas, está a ocasionar o surgimento de um fato sociojurídico novo, que é a participação dos cidadãos na solução de questões submetidas à decisão judicial. É a onda de democratização que passa a influir no exercício da função jurisdicional.

De meros espectadores, os que participam dessas audiências passam a ser autênticos protagonistas do processo e do ato de interpretação da própria Constituição.

Trata-se de uma hermenêutica constitucional na sociedade pluralista de nosso tempo, que, segundo acentua Peter Häberle (1997), é atividade que, potencialmente, diz respeito a todos, e não a um evento exclusivamente estatal. O cidadão que formula um recurso constitucional é intérprete da Constituição tal como o partido político que propõe um conflito entre órgãos, incluindo-se ainda os grupos de pressão organizados, a opinião pública democrática e, no processo político, como grandes estimuladores, a imprensa, o rádio e a televisão, a expectativa dos leitores, as iniciativas dos cidadãos, as associações, igrejas, teatros, editoras, escolas da comunidade, os pedagogos, as associações de pais.

Assim, referidos grupos e o próprio indivíduo podem ser considerados intérpretes constitucionais indiretos ou em longo prazo (HÄBERLE, 1997, p. 19-28).

Essa problemática hermenêutica decorreu da constitucionalização dos direitos fundamentais, positivados nos textos constitucionais como verdadeiras “Cartas de Cidadania”, e não apenas catálogos de normas organizatórias do Estado e de suas competências, vertidos em estruturas normativas abertas e indeterminadas a reclamarem interpretação e aplicação dos princípios constantes da parte dogmática das constituições.

De qualquer modo, à democracia participativa não cabe o papel de substituir a democracia representativa, ou as instituições representativas, pois é no parlamento que são expostos e debatidos

argumentos contraditórios, onde são confrontados opiniões e argumentos. A opinião expressa em plebiscito escapa ao contraditório, fazendo com que uma parcela da população, sem a mediação do confronto argumentativo parlamentar, imponha o exílio interno dos dissidentes minoritários (SANTOS, 2007, p. 7-10, 146).

### **3 Democracia participativa e o seu uso político no Brasil pós-88**

Neste tópico, buscamos analisar o uso político e a contribuição da democracia participativa no Brasil pós-88 e ainda o que, nestes 30 anos de vigência da Constituição, mudou e o que é necessário mudar em termos de participação popular nas instâncias decisórias do poder.

Segundo anota Leonardo Avritzer (2006), os mecanismos de democracia direta menos utilizados no Brasil democrático, de modo frequente, foram o referendo e o plebiscito, e o mais utilizado foi a iniciativa popular das leis. As instituições participativas que mais se multiplicaram foram os conselhos de políticas e os orçamentos participativos.

Com efeito, apenas dois plebiscitos foram realizados no Brasil pós-88: o primeiro, previsto no art. 2º do ADCT da Constituição e realizado no dia 21 de abril de 1993, envolvendo consulta popular acerca da forma de governo (república ou monarquia constitucional) e sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismo); o segundo, de caráter regional, realizado no Estado do Pará em 11 de dezembro de 2011, envolvendo o desmembramento do Pará nos Estados de Tapajós e Carajás.

Por sua vez, um único referendo foi convocado para o dia 23 de outubro de 2005, sobre a comercialização de armas de fogo.

Já a iniciativa popular das leis tem sido a forma de participação ampliada mais utilizada no Brasil democrático: destaque-se a proposição de quatro projetos de leis, todos eles aprovados, ainda que através de processos diferenciados na Câmara dos Deputados.

Os quatro projetos apresentados foram: corrupção eleitoral, com um milhão de assinaturas, projeto apresentado pela CNBB; mudança na lei de crimes hediondos, com 1,3 milhão de assinaturas; projeto sobre o fundo nacional da habitação popular, com um pouco mais de três milhões de assinaturas; e projeto da lei da ficha limpa, com mais de dois milhões de assinaturas.

Entre esses projetos, apenas o primeiro se tornou lei a partir de uma rápida tramitação no Congresso Nacional, e os outros três se tornaram leis a partir de sua proposição por parlamentares.

Quanto à iniciativa popular das leis nos legislativos estaduais, são poucos os casos de sua apresentação, citando-se Minas Gerais, onde o Movimento Nacional de Luta pela Moradia conseguiu aprovar um fundo estadual para moradia popular em Minas Gerais, não tendo, contudo, logrado sua aprovação no Estado de São Paulo.

Relativamente à iniciativa popular para a apresentação de propostas de emenda à Constituição, não há previsão expressa no texto da Constituição Federal.

Dezesseis Estados-Membros da Federação brasileira, no entanto, já preveem essa modalidade de iniciativa: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Em Minas Gerais, foi apresentada uma PEC prevendo a iniciativa popular para as emendas à Constituição do Estado.

Observa-se ainda que se acha em tramitação no Congresso Nacional a PEC nº 3/2011, contemplando a iniciativa popular, inclusive por meio eletrônico, para os projetos de emenda à Constituição Federal.

Quanto às audiências públicas, embora previstas, como se viu acima, nas Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99, ainda são poucos os casos de sua convocação pelo STF. Até hoje, passados 19 anos de vigência dessas leis, menção deve ser feita às audiências públicas que se realizaram: a primeira, em 24 de abril de 2007, referente à ADI nº 3.510, que tinha

por objeto a Lei da Biossegurança; a segunda, em 27 de junho de 2008, decorrente da ADPF nº 101, em que se discutia a admissibilidade de importação de pneus usados; a terceira, em 26 de agosto de 2008, concluída nos dias 14 e 16 de setembro desse mesmo ano, na ADPF nº 54, em que se discutia a interrupção da gravidez, no caso de fetos anencéfalos; a quarta, nos dias 3, 4 e 5 de março de 2010, relacionada com a ADPF nº 186, sobre políticas de ação afirmativa de reserva de vagas no ensino superior.

Uma audiência pública realizou-se no dia 21 de novembro de 2013, na ADI nº 415, em que se pretendeu a inconstitucionalidade dos art. 20 e 21 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), nos quais se conteria disposição que proibia biografias não autorizadas pelos biografados, e outra audiência pública foi também convocada e realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2013, nas ADIs nº 5.037 e nº 5.038, para subsidiar o julgamento das ADIs que impugnavam a Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, que instituiu o denominado “Programa Mais Médicos”.

Fora de processos relativos a ações diretas de inconstitucionalidade, o STF realizou uma audiência pública relativa à implementação de política pública pelo Judiciário, a denominada audiência pública da saúde, em que se discutia a legitimidade de determinações judiciais quanto ao fornecimento de remédios e internação hospitalar. Tratava-se de Agravo Regimental referente à suspensão de liminares, de tutela antecipada e de mandados de segurança relativos ao tema. A audiência iniciou-se no dia 27 de abril e terminou no dia 7 de maio de 2009.

Finalmente, ocorreu uma audiência pública sobre a descriminalização da interrupção voluntária da gravidez até a 12ª semana de gestação, iniciada em 3 de agosto de 2018 e encerrada no dia 6 desse mesmo mês e ano (ADF nº 442).

As práticas participativas que mais têm influenciado as políticas públicas no Brasil, como se verificou, vêm sendo efetivadas, em

termos institucionais, mediante conselhos de política e de orçamentos participativos.

Os conselhos de política envolvem os setores de saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Tais conselhos são instituições híbridas nas quais têm participação representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, incluindo ONGs.

Os orçamentos participativos têm sido articulados principalmente no âmbito municipal. Apesar de os orçamentos participativos e os conselhos serem as principais formas de participação em nível local e de participação no Brasil pós-88, há necessidade de se articularem com os Legislativos locais e adquirirem mais legitimidade na política local, pois a legislação enquadra os conselhos de política apenas na estrutura do Executivo.

De outra parte, o que o uso dos mecanismos da democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), como previstos no parágrafo único do art. 1º, no art. 14, I, II e II, e no art. 49, XV, da Constituição da República, tem revelado é que esses três instrumentos, combinados com o sistema representativo no parlamento, permanecem muito vinculados ao funcionamento do Congresso Nacional. Não tem havido uma proporção correta entre participação e representação.

Com efeito, o plebiscito de 1993 surgiu a partir de polêmicas internas à Constituinte, e não de um debate mais expressivo da opinião pública, e o referendo de 2005 sobre o desarmamento teve sua origem em um impasse surgido durante a elaboração do estatuto do desarmamento no Congresso Nacional, em que a proposta de proibir a comercialização de armas para toda a população civil encontrou oposição de grupos conservadores. O referendo foi então convocado, não no sentido de ratificar uma lei, mas transferir para os eleitores uma decisão que causava impasse no Congresso.

Os casos de iniciativa popular, por sua vez, foram prejudicados por um procedimento pouco claro de tramitação no Congresso,

o que não deu à iniciativa prioridade na tramitação legislativa, sendo apropriada por parlamentares que encamparam os projetos, como, ademais, se acha previsto nos próprios regimentos internos das Casas Legislativas (AVRITZER, 2006).

Necessário, portanto, um novo arranjo institucional e normativo, para que a participação popular, nesse contexto, adquira autonomia e independência perante o Congresso Nacional, tenha um nexo mais societário, pois somente assim a participação e a representação poderão complementar déficits ou incompletudes uma da outra.

Uma das alterações normativas poderia ser a introdução, no texto constitucional, de cláusula dando prioridade aos projetos de iniciativa popular, quando de sua tramitação nas Casas Legislativas, bem como a redução do percentual de assinaturas necessárias para a apresentação desses projetos de lei.<sup>1</sup>

Esses arranjos complementariam ainda, do ponto de vista institucional, o potencial da representação política na sociedade contemporânea, pois a eleição não é suficiente para tornar os governos representativos verdadeiramente democráticos, se se retirar dos cidadãos a possibilidade de obter informações suficientes para avaliar os governantes e ameaçar os parlamentares com sua não reeleição.

Registre-se ainda, nesse cenário, o paradigma da democracia deliberativa, cuja sustentação está na crença de que a deliberação de representantes e representados, em fóruns amplos e debates de negociação, é que tornará o processo decisório, nas sociedades complexas, mais inclusivo e democrático.

Nesse quadro paradigmático, o que poderíamos dizer quanto ao plebiscito sugerido pelo Executivo e cuja proposta se acha em tramitação no Congresso, para a reforma política?

---

<sup>1</sup>Pela redação atual do art. 61, § 2º, da Constituição da República, a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular está condicionada à subscrição de, 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.

Não se pode desconsiderar que a sugestão do plebiscito pelo Executivo foi válvula de descompressão política da ex-Presidente da República relativamente às manifestações de junho de 2013.

Também não se pode desconhecer que, embora relacionado com a insatisfação popular, o plebiscito tem forte ligação com a incapacidade do Congresso Nacional de promover uma reforma política que dê resposta aos movimentos populares.

Desse modo, embora haja um vínculo societário inicial da consulta popular, diferentemente do primeiro plebiscito a que nos referimos, neste texto, e do referendo sobre o desarmamento, o plebiscito em debate também se relaciona com polêmicas internas no Congresso Nacional acerca de um modelo de reforma política.

Fala-se também na dificuldade de se submeter à consulta popular temas complexos, como financiamento de campanha: público, privado ou misto; definição de sistema eleitoral: proporcional ou distrital; existência da suplência de senadores; fim ou manutenção das coligações partidárias e do voto secreto no parlamento. O plebiscito é um mecanismo que se usa para perguntas gerais e que não exigem conhecimentos técnicos.

Pela complexidade e extensão dos temas que envolvem uma reforma política, eventual consulta plebiscitária pressuporia um amplo debate e informação, que devem ser garantidos aos eleitores, para se evitar que seja utilizada como manipulação histórica e política pelos detentores do poder.

Mais adequado seria o referendo popular?

O Grupo de Trabalho destinado a estudar e apresentar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema encaminhou ao Presidente da Câmara dos Deputados uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição, prevendo várias mudanças em nosso sistema político, entre elas o fim da reeleição para cargos no Executivo, o fim do voto obrigatório, facilidades para a criação de par-



tidos políticos, medidas para restringir a atuação de legendas políticas, engessamento de alianças eleitorais, criação do voto distrital misto e teto de despesas para campanha eleitoral, cabendo ao partido político optar pelo modo de financiamento, se privado, misto ou só público.

Consta ainda da proposta de reforma política a previsão de um referendo popular, para os eleitores avaliarem mudanças apenas no sistema eleitoral, que forem aprovadas pelo Congresso Nacional.

Como grande parte das medidas propostas não obtiveram consenso no Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, pode-se dizer que, na eventual convocação do referendo, há o mesmo vício apontado neste texto, qual seja pretende-se transferir para o povo a decisão de temas que causam impasse interno no Congresso. O referendo, portanto, não tem um vínculo societário, mas configura manipulação política com o objetivo de resolver problemas internos do próprio Legislativo.

#### **4 As manifestações populares e as redes autônomas de comunicação no Brasil democrático**

Por último, fenômeno novo ligado à democracia participativa, nestes 30 anos de vigência da Constituição de 1988, foram as manifestações populares de junho de 2013.

Manuel Castells (2013), em recente livro, abordou uma vertente dos movimentos sociais que poderíamos inserir no perfil da democracia participativa, traduzida no modelo de manifestação social que nasceu na Tunísia, passou pelo Egito e outros países árabes e chegou ao Brasil.

O sociólogo espanhol afirma que as relações de poder são constitutivas da sociedade, porque aqueles que o detêm constroem as instituições segundo seus valores e interesses. Para o autor, há dois caminhos para exercer o poder: pela coerção ou pela construção de significados na mente das pessoas. E ainda: onde há poder, há con-

trapoder. Para que os cidadãos possam produzir e manejar mensagens de modo autônomo, precisam ter capacidade de se organizar em rede e de exercer contrapoder também de modo autônomo, por meio de mídias não tradicionais, como a internet, como no Brasil de junho, em que as manifestações e os protestos nos espaços urbanos foram convocados pela internet e constituídas redes nos ciberespaços. Essas redes de indignação e de esperança, segundo Castells, levam ao empoderamento dos cidadãos, à sua autonomia comunicativa e à consciência dos jovens de que tudo que sabemos do futuro é que eles o farão (CASTELLS, 2013, p. 10, 182).

É importante destacar, todavia, a advertência de Marilena Chauí (2013), para quem o grande perigo das redes é a ausência de contraponto. A internet, além do controle e da vigilância, opera magicamente, sem mediações, sendo um mundo em que as coisas acontecem imediatamente “porque eu quero”. Não tem a referência da economia, da política institucional, a referência à luta de classes, nem a mediação das formas organizadas da sociedade. Esse universo mágico, que é o universo do desejo sem mediação, pode levar ao universo da violência, do fascismo. Necessário, pois, que haja um contraponto com elementos de realidade para mediar o universo da tecnologia mágica, tal como a democracia participativa não exclui a representatividade da democracia representativa.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BESTER, Gisela Maria. *Direito constitucional: fundamentos teóricos*. São Paulo: Manole, 2005. v. 1.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAUÍ, Marilena. Entrevista. *Caros Amigos*, ano XVII, n. 197, p. 13, 2013.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebenichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, n. 178, abr./jun. 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. t. III.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.