# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:

## ENTRE A ESPERANÇA E OS GARGALOS DE UM MUNDO MAIS POLITIZADO

Gabriel Ocampos Ricartes[1]

**RESUMO:** Este artigo faz uma breve análise da noção de democracia e de suas espécies, dando ênfase à democracia participativa em seus aspectos positivos e negativos; ou melhor, em seus ideais e naquilo que impede a sua concretização. O tema ganha importância quando se percebe o declínio clarividente da democracia representativa: de um lado, os governantes clamam ser a voz do povo, atuar com o condão de beneficiar a todos, dar efetividade ao princípio democrático; de outro, encontra-se um povo apático, descrente e conformado, que não acredita nas instituições públicas, na política e que não percebe que, se *todo poder emana do povo*, é dele que há de sair a redenção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional. Democracia. Participação popular.

**ABSTRACT:** This article aims to make a brief analysis of the concept of democracy and its species, emphasizing the positive and negative aspects of participative democracy; thus, focusing on its ideals and on what prevents its implementation. This issue began to assume great relevance when the evident decline of representative democracy is noted: on one hand, those who rule the government claim to be the people's voice, to act aiming the common welfare, to give effectiveness to the democratic principle; on the other hand, there is an apathetic, faithless and conformed people, who cannot believe in public institutions, in politics and cannot realize that, if all the power comes from the people, it is from this same people that redemption must come.

**KEY WORDS:** Constitutional Law. Democracy. Popular participation.

## INTRODUÇÃO

*"As nossas instituições não prestam para nada (…). Mas a culpa não é delas, é nossa e só nossa. Porque desconhecemos já os instintos que deram origem às instituições, também as próprias instituições se nos tornam estranhas, e não conseguimos mais adaptar-nos a elas"*[2]. Com essas afirmações, Nietzche sintetizou a atual conjuntura política em seu estado atravancado. A culpa pelo atual estado falimentar das instituições políticas democráticas deve ser atrelada à amnésia passional daqueles que tanto lutaram para que a democracia ganhasse vida.

Com o presente artigo, propõe-se fazer uma breve análise da noção de democracia e de suas espécies, dando ênfase à democracia participativa em seus aspectos positivos e negativos; ou melhor, em seus ideais e naquilo que impede a sua concretização. O tema ganha importância quando se percebe o declínio clarividente da democracia representativa: de um lado, os governantes clamam ser a voz do povo, atuar com o condão de beneficiar a todos, dar efetividade ao princípio democrático; de outro, encontra-se um povo apático, descrente e conformado, que não acredita nas instituições públicas, na política e que não percebe que, se *todo poder emana do povo*, é dele que há de sair a redenção.

---

[1] Pesquisador da Julius-Maximillians-Universität, Mestrando em Direito Laboral pela Universidade de Coimbra, Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo

2 Cfr. Friedrich Nietzsche, em *O crepúsculo dos Ídolos.*

Com suas origens na antiguidade grega, a democracia direta pautava-se na política gerida única e exclusivamente pelo povo, que se reunia às praças e erguia as mãos guiando os caminhos de seus próprios passos. Ainda que não se possa olvidar da importância que a democracia grega possui para o posterior desenvolvimento do sistema democrático, é praticamente inconcebível pensar em uma democracia direta nos moldes atenienses nos dias atuais. Isso se deve, sobretudo, ao aumento da complexidade das sociedades contemporâneas.

Ao perceber-se que a democracia direta já não era uma solução viável, surge, com o melhor dos ideais, a democracia representativa. Em vez de erguer as mãos, o povo passou a escolher aqueles que iriam erguer a mão por eles. A escolha de indivíduos para representar os interesses da população foi uma ideia interessante que se mostrou, no fim das contas, praticamente ineficaz. Com o passar do tempo, a população sentiu-se distante da política, viu seus interesses sendo preteridos em face de interesses particulares e das obscuras vontades dos representantes e daqueles que os controlavam. Intaurou-se, assim, um sentimento de que, além de não poder erguer a mão e direcionar os trilhos de seu próprio governo, aqueles escolhidos para comandar os rumos da população já não mais se lembravam de seus propósitos iniciais.

No ímpeto de reaproximar a população das decisões políticas, veio à luz o conceito de democracia participativa, que integra os valores da democracia direta sem acabar com a representatividade da democracia indireta. Com efeito, o povo ganha voz e passa a ser chamado para expressar suas vontades por meio de plebiscitos, referendos, audiências públicas, veto, entre outros institutos. Se há, contudo, um ramo da ciência em que a prática é deveras distante da teoria é a filosofia política. Constrói-se um sistema democrático que, ainda que representativo, é fortemente influenciado pela democracia direta e pelos anseios de participação popular. Ainda assim, a realidade aparece com todas suas vicissitudes complexas e demonstra o porquê da necessidade de sempre revisitar e tentar aperfeiçoar esses institutos.

Dos muitos entraves existentes para a efetivação da democracia participativa, este artigo atenta-se à necessidade de obter-se uma participação popular efetiva, que realmente represente os mais legítimos anseios do povo, não se limitando à vontade da maioria e nem das elites, mas respeitando e dignificando os subalternos. Nesse sentido, é preciso revisitar os motivos do desinteresse crescente da população pela política, da descrença nos institutos, do sentimento contraproducente de que o sistema é imutável. Para isso, é imprescindível que se (re)estabeleça na população o dever de participação cívica e, para aqueles que nunca tiveram uma proximidade com o assunto, se semeiem noções de cidadania.

A participação popular por si só é inócua, se separada de uma conscientização acerca dos reais problemas e questões políticas a serem discutidos. Não há sentido, assim, em colocar uma discussão em pauta para a população opinar e decidir, se o povo não possui o devido conhecimento para compreender, refletir e poder escolher racionalmente o caminho mais conveniente aos seus interesses. Politizar a população é, antes de tudo, acabar com a precariedade da educação pública e prover fundamentos sólidos para que cada cidadão possa participar de maneira contundente nas decisões de seu país.

## 1. DEMOCRACIA

A dificuldade em delimitar o conceito de *democracia* advém da constante metamorfose do instituto, que, ao longo do tempo, incorporou peculiaridades culturais e históricas distintas conforme suas dimensões espacial e temporal. As clássicas conceituações, ainda que de importância muito significativa, mostram-se insuficientes para abranger toda a complexidade dada à democracia pela evolução social. É necessário, sobretudo, tomar conhecimento dessas descrições basilares para, somente após, compreender a nova roupagem democrática.

Nesse sentindo, afirma HANS KELSEN:

> Democracia é a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio. Para acompanhar a moda política, acredita-se dever usar a noção de democracia – da qual se abusou mais do que de qualquer outra noção política – para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões, tanto que ela assume os significados mais diversos, muitos deles bastantes contrastantes, quando a costumeira impropriedade do linguajar político vulgar não a degrada deveras a uma frase convencional que não mais exige sentido determinado.[3]

Quando se trata desse tema, é comum vir à tona a *fórmula de Lincoln*, que a descreve como o "*governo do povo, pelo povo e para o povo".* Como assevera GOMES CANOTILHO, essa é a forma de *justificação positiva* da democracia. Por outro lado, ao analisar-se a sua dimensão negativa, aparece a *fórmula de Popper*, segundo a qual *"a democracia nunca foi a soberania do povo, não o pode ser, não o deve ser"*. Com efeito, KARL POPPER enxergava a democracia como um modo de estruturação de mecanismos de seleção e de destituição pacífica de dirigentes, buscando o surgimento, a evolução e a proteção de instituições políticas bastantes para evitar os estigmas de um governo tirano[4].

Historicamente, a democracia surgiu como uma forma de participação direta, sendo, mais precisamente, um governo do povo de fato. Com o passar do tempo, pode afirmar-se que a pedra angular da democracia tornou-se o *princípio da representação popular*. Vale dizer, sobretudo, que o dinamicismo da ciência política, somado à crescente complexidade das relações sociais, cujo reflexo atinge diretamente os institutos e as instituições políticas, fez com que o rol de espécies de democracia se compusesse da direta, da indireta e da semidireta, como se verá a seguir.

### 1.1 DEMOCRACIA DIRETA

O surgimento da democracia direta remonta à experiência ateniense, na Grécia antiga, que é caracterizada pelo comprometimento com a virtude cívica, que se consubstanciava na dedicação à *polis* e na supremacia do interesse público e do bem comum em face dos interesses privados[5]. É possível afirmar que os atenienses baseavam-se nos princípios (i) da igualdade de direitos, (ii) da liberdade de conduta e (iii) da isegoria – direito de cada cidadão expor seu pensamento em público em pé de igualdade com os demais[6].

À época, o conceito de igualdade de direitos era, basicamente, o direito de que todo cidadão deve ter acesso às funções e às tomadas de decisões da *polis*[7]. Vale dizer, todavia, que não se enquadravam como cidadãos as mulheres, os estrangeiros e os escravos, que possuíam parcos direitos. Os estrangeiros, *e.g.*, não podiam cobrar dívidas de cidadãos atenienses, haja vista que a lei não considerava o contrato como válido[8]. As mulheres, por sua vez, tinham direitos civis limitadíssimos e nenhum direito político, ainda que se possa reconhecer às mulheres casadas uma certa vantagem frente às solteiras[9].

Ao falar-se em princípio da liberdade, é imperioso frisar que isso se dava no âmbito individual. Na democracia ateniense, era exaltada a liberdade política, ou seja, a participação de todos os cidadãos nas decisões. O princípio da liberdade não atingia, *e.g.*, o campo da religião, tendo em vista que os cidadãos deveriam se sujeitar à religião da cidade em que residia, sob pena

3 KELSEN, 2000, p. 25.
4 CANOTILHO, 2003, pp. 287-291.
5 HELD, 2006, p. 14.
6 AZEVEDO, 2010, pp.41-42.
7 ARISTÓTELES *apud* FINLEY, 1985, p. 35.
8 COULANGES, 2006, p. 212.
9 HELD, 2006, p. 19.

de severas punições[10]. Exemplo clássico dessa falta de liberdade, Sócrates foi condenado a tomar chá de cicuta, o que o levou à morte, por discordar das crenças religiosas e por corromper os jovens. No mesmo compasso, na contramão da liberdade, era comum que se punissem os cidadãos considerados "contrários ao interesse público" com o ostracismo[11].

Ao comparar a liberdade dos antigos com a dos modernos, BENJAMIN CONSTANT percebeu que, para os atenienses, a liberdade era a partilha do poder social entre os cidadãos daquela pátria; para os modernos, por sua vez, liberdade é o direito de submeter-se à lei, tendo a garantia dos privilégios privados, não se submetendo a arbitrariedades de um indivíduo ou de um grupo[12]. Nota-se, assim, que para os gregos não havia uma distinção clara entre as vidas pública e privada.

Ademais, é preciso dizer que algumas características contribuíram para o sucesso da democracia ateniense: (i) a pequena extensão territorial; (ii) a escravatura, que permitia aos cidadãos um maior tempo livre para cuidar de questões públicas; e (iii) o conceito restrito de cidadão, que abarcava não mais que 10% da população[13].

Trazendo a discussão para os dias atuais, GOMES CANOTILHO afirma:

> o exercício do poder directamente pelo povo - democracia directa – pressupõe uma estrutura territorial e social praticamente inexistente na época actual. O arquétipo dos Town Meetings americanos ou dos Landsgemeinde suíços despareceu quase por completo nas democracias constitucionais complexas (cfr., entre nós, art. 245.º/2 da CRP, onde se prevê o 'plenário dos cidadãos eleitores'(...)[14].

## 1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para Bobbio, *democracia representativa* significa, de forma genérica, que as deliberações que respeitam à certa coletividade serão tomadas não diretamente por aqueles que a compõem, mas por pessoas eleitas para esse fim[15]. REGINA FERRARI, por sua vez, vai um pouco além e assevera:

> A prática da representação repousa em um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, consubstanciada na escolha de pessoas que deverão, em nome do povo, exercer o poder. Não se pode falar em representantes sem eleição, ou seja, a preferência da escolha entre alternativas, gerando para os eleitos o mandato político representativo, embasado na relação de confiança que se estabelece entre eleito e eleitores – relação essa que deve constantemente estar sujeita a adaptações, pois no momento da eleição não podem ser previstas todas as decisões que deverão tomar. O que não pode ser esquecido é que, uma vez escolhidos, devem atuar no interesse de todo o Estado, devendo conduzir-se de forma a atingir o bem comum[16].

A democracia indireta é intimamente ligada à representação: frente à dificuldade de exercer a democracia diretamente, como o caso ateniense, por inúmeras razões, surgiu a ideia de eleger representantes do povo para tomar as decisões políticas por ele, ou seja, indiretamente. A primeira nação a valer-se do modelo democrático representativo moderno foram os Estados Unidos da América. Após a proclamação da independência das colônias, em 1776, os federalistas James Madison, Alexander Hamilton e John Jay buscaram um modelo governamental que se diferenciasse da tradicional monarquia europeia, pautando-se na separação dos poderes e na forma federativa de estado[17].

---

10 COULANGES 2006, p. 251.
11 AZEVEDO, 2010, p. 43.
12 CONSTANT, 1820, p. 253.
13 FERREIRA FILHO, 2002, p. 82.
14 CANOTILHO, 2003, pp. 294-295.
15 BOBBIO, 2006, p. 56.
16 FERRARI, 2003, p. 329.
17 TOCQUEVILLE, 1835, p. 65.Segundo o autor, nas colônias estadunidenses, a aristocracia não era valorizada, de

Apesar de ainda ser pautado no voto censitário, o modelo estadunidense revolucionou por trazer à baila os partidos políticos, responsáveis pela organização e transmissão das vontades populares. Esse modelo, todavia, excluía uma parcela muito significativa da população: a classe trabalhadora. Com isso, deram início a uma série de mudanças e de inovações ideológicas que culminaram na democracia representativa tal como se vê atualmente.

Atualmente, é possível afirmar que a democracia representativa é, antes de tudo, conveniente. Em primeiro lugar, frente ao crescimento populacional e à impossibilidade de reunir milhões de pessoas para decidir o futuro da política. Em segundo lugar, porque a complexidade dos problemas políticos atuais e das novas dimensões do Estado Democrático de Direito são de difícil ou impossível compreensão para uma parcela significativa da população. Nesse sentido, Rousseau já havia previsto que o povo não possuía preparo para decidir esses problemas, mas tinha o discernimento necessário para escolher pessoas capazes para tanto para representá-lo[18] - afirmação que se mostra assaz questionável nos dias de hoje.

Nesse mesmo sentido, BOBBIO afirma que *"os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares"*[19].

SOUZA JUNIOR entende a representação como um *processo de causação circular cumulativa,* pelo qual os cidadãos transmitem suas vontades aos representantes eleitos que, após debaterem entre si, podem chegar a uma nova opinião[20].Cumpre ressaltar que essa posição ia de encontro aos ideais de Rousseau, que defendia ser nula toda e qualquer lei que o povo não ratificar, de modo que uma soberania não exercida diretamente pelo povo poderia torná-lo escravo do parlamento[21].

Em quase todos os Estados democráticos, distinguiu-se a soberania, cuja titularidade cabe somente ao povo, de governo, que é exercido pelos representantes. Com isso, construiu-se o alicerce do mecanismo democrático representativo, de modo que todos participam do processo político (elemento democrático) e alguns tomam as decisões políticas (elemento representativo). Assim, a eleição fica consagrada como método democrático[22]. Para FERREIRA FILHO, apesar de o voto, com todos os seus defeitos, mostrar-se o melhor método de selecionar governantes em uma democracia, a questão crucial é a falta de identificação do povo com os representantes eleitos[23].

Para PIERRE ROSANVALLON, a democracia é claramente um bem político inacabado[24]. Como exemplo dessa afirmação, o autor destaca os altos índices de abstenção, o desinteresse dos cidadãos em se inscreverem como eleitores (nos países em que o voto é facultativo) e o distanciamento entre o povo e as elites governantes. Desse modo, assevera que as democracias estão marcadas pelo sentimento de decepção, afastando-se do ideal originário de "poder do povo", gerando um mal-estar democrático denominado *malaise dans la démocratie*[25].

O grande entrave do modelo representativo é que os cidadãos fazem suas escolhas pautando-se no seu interesse pessoal, sem haver discussões racionais e elaboradas. Nesse sentido, afirma HABERMAS:

> Em última análise o que se exige das pessoas é que não levem em conta nada que não seja o interesse próprio. Seu meio é a barganha e não o argumento. Seus instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões, mas ofertas condicionais de serviço e abstenção. Seja formalmente encorpado num voto ou num contrato ou simplesmente efetivado de modo informal em condutas

---

modo que a família de origem não era considerada para obtenção de poder político, mas o intelecto.

18 FERREIRA FILHO, 1971, p. 11.

19 BOBBIO, 1997, p. 34.

20 SOUZA JUNIOR, 1978. Nesse mesmo sentido: MALBERG, 2001, p. 929.

21 ROUSSEAU, 1987, pp. 106-108.

22 FERREIRA FILHO, 1987, p. 46.

23 FERREIRA FILHO, 1979.

24 ROSANVALLON, 1998, p. 9.

25 Idem, pp. 9-22.

> sociais, um resultado estratégico não representa um juízo coletivo da razão, mas uma soma vetorial num campo de forças[26].

Se a democracia pressupõe a participação de todo o povo nas decisões políticas, só se podem considerar como democráticas justas aquelas que expressem os interesses de todas as partes afetadas, não se resumindo apenas àquela parcela que puder exprimir uma maioria numérica. Dessa forma, é essencial que a democracia seja a voz das minorias, dos subalternos, daqueles que não podem se impor, para que haja um processo de inclusão política e social, aproximando a sociedade complexa da noção de justiça. O problema crucial é como fazer as minorias participarem da democracia não só como estatística, mas como um brado a ser ouvido, respeitado e atendido.

Uma vez que os representantes eleitos nem sempre fazem jus aos mandatos recebidos, decepcionando uma parcela significativa dos eleitores e fechando os olhos para os pleitos das minorias, foram sendo incorporados à democracia representativa instrumentos de participação popular no controle da ação dos representantes. Assim, sem que fosse reduzida a representação, foi ganhando contornos mais visíveis uma democracia mais participativa.

Nesse sentido, vale ressaltar a imaculada assertiva de PAULO BONAVIDES:

> o caduco sistema de intermediação, cujo modelo gerou o mandato representativo, se acha assim fadado à falência e à morte por quebrantamento dos cânones éticos, pela desmoralização de seus quadros, por erros e ofensas perpetrados contra o povo e a nação. [Por isso], as forças representativas vão perecer. O advento da democracia participativa há de selar-lhes o jazigo[27].

## 1.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De acordo com REGINA FERRARI, "*na democracia semidireta*, *o povo não se satisfaz apenas em eleger representantes, mas, observando formas prescritas pela ordem jurídica, realiza atos cuja validade fica dependente de sua participação*"[28]. Dessa forma, é importa ressaltar os pontos pelos quais a democracia participativa difere da representativa. A questão principal resume-se ao fato de que a soberania popular não se restringe apenas à escolha dos representantes, haja vista que, além do voto, os cidadãos são chamados a participar diretamente das decisões políticas, tanto para tomá-las quanto para legitimá-las.

GOMES CANOTILHO esquematiza os procedimentos de democracia semidireta da seguinte forma: referendo, iniciativa popular, veto e plebiscito[29]. Veja-se:

> Por referendo, o respeitável jurista português entende "a consulta feita aos eleitores sobre uma questão ou sobre um texto através de um procedimento formal regulado na lei (procedimento referendário)". A iniciativa popular, por sua vez, é "um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (…) a iniciativa de uma proposta tendente à adopção de uma norma constitucional ou legislativa. Através da iniciativa popular, os cidadãos podem: (1) ou pedir à assembleia legislativa a edição de uma lei sobre determinada matéria; (2) ou apresentar um projecto de lei complementar redigido (iniciativa formulada)". No que se refere ao veto, conceitua-o como o "instrumento político que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir à rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. Por fim, tem-se o plebiscito, que "na sua expressão mais neutra, a pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo".

26 HABERMAS, 1995, p. 43.
27 BONAVIDES, 2003, p. 314.
28 FERRARI, 2003, p. 333.
29 Adicionem-se a esse rol, ainda, o *recall,* a ação popular, a audiência pública e a consulta pública. Ver: GORDILLO, 1981, p. 31; MOREIRA NETO, 1992, p. 87; FERRARI, 2003, p. 329.

Na Constituição Federal brasileira de 1988, a participação popular foi incrustrada no rol de princípios estruturantes do Estado, no parágrafo único do artigo 1º, ao declarar-se que *"todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente"*. Com efeito, sem deixar abandonada a democracia representativa e com o fito de reforçar o controle sobre a atuação dos representantes eleitos, a Constituição adotou uma série de instrumentos de participação popular como pressupostos da verdadeira realização da democracia.

Nesse sentido, MARCO AURÉLIO NOGUEIRA preleciona:

> Uma reforma democrática do Estado está obrigada a abrir caminhos para a democracia participativa sem reduzir as condições de realização da democracia representativa; quer dizer, deve descobrir o modo de articular representação e participação nas circunstâncias definidas pela legislação[30].

Vale frisar, ademais, que a participação tem um papel precípuo no fortalecimento do vínculo entre a sociedade e o Estado, sendo um contributo importante para a melhora do senso crítico dos cidadãos. A esse respeito, JOHN RANDOLPH LUCAS:

> A participação não só ajuda as pessoas a interpretarem o fenômeno do governo como uma forma de ação, e não um mero tipo de acontecimento, mas as leva a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores. É fácil criticar. É fácil descobrir erros nas ações governamentais. O mais difícil é sugerir alternativas aplicáveis. Aqueles que já participaram do poder decisório conhecem as imensas dificuldades enfrentadas pelos que tomam decisões, e julgarão o desempenho dos atuais responsáveis, se não com indulgência, ao menos com um toque de realismo[31].

Não há que se perseguir o retorno utópico do modelo democrático direto ateniense, em razão da hodierna complexidade da organização dos Estados, mas há que se buscar um modelo em que seja possível dar ao cidadão, enquanto indivíduo, uma função que lhe possibilite fazer a diferença no processo decisório. Não é possível falar que se integra uma sociedade realmente se não lhe é permitido contribuir na tomada de decisões. As decisões coletivas têm de refletir tanto o desejo da maioria quanto respeitar as necessidades das minorias, sob pena de não ser possível falar-se em justiça democrática.

## 2. DO POVO E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

"Governo do povo, pelo povo e para o povo", "participação popular", "representantes do povo" - quando se fala em democracia, é inevitável fazer uma ligação imediata com a ideia de "povo". É preciso, destarte, dar uma atenção especial a esse conceito.

Nesse sentido, afirma HANS KELSEN[32]:

> [O povo], enquanto massa de indivíduos de diferentes níveis econômicos e culturais, não tem vontade uniforme, já que somente o indivíduo tem uma vontade real. A chamada "vontade do povo" é uma figura de retórica e não uma realidade. Mas a forma de governo definida como "governo do povo" não pressupõe uma vontade do povo voltada para a realização daquilo que, segundo a opinião deste, constitui o bem comum. O termo designa um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo.

30 NOGUEIRA, 2005, p. 70.
31 LUCAS, 1985, p. 112.
32 KELSEN, 2000, p. 141.

PETER HÄBERLE, por sua vez, traz uma definição mais acurada de *povo*, para os fins propostos por este estudo:

> Povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. A sua competência objetiva para a interpretação constitucional é um direito da cidadania. Dessa forma, os Direitos Fundamentais são parte da legitimação democrática para a interpretação aberta tanto no que se refere ao resultado, quanto ao que diz respeito ao círculo de participantes. Na democracia liberal, o cidadão é intérprete da Constituição! (…) Isso não significa a destronização ou deposição do povo. (…) Democracia é o domínio do cidadão, não do povo, no sentido de Rousseau. A democracia do cidadão é muito mais realista do que a democracia popular. (…) A democracia do cidadão está mais próxima da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais e não a partir da concepção segundo a qual o povo soberano limita-se apenas a assumir o lugar do monarca[33].

Quando se fala em participação popular, por sua vez, dois fatores devem ser levados em conta: a motivação e a admissão[34]. O primeiro fator relaciona-se com a ordem psicológica e social do cidadão. O segundo, por outro lado, possui natureza política e jurídica, devendo haver um ordenamento jurídico que possibilite tal participação, além das condições materiais obvias para que isso ocorra de maneira eficaz.

As entidades de sociedade civil organizadas, cientes do seu dever cívico para com seus representantes, os grupos minoritários e até mesmo o indivíduo *per se* têm necessariamente de estar motivados para que a democracia participativa dê resultados. Por que eles não estariam? MOREIRA NETO[35] apresenta três motivos: a apatia política, a abulia política e a acrácia política. Essas condições psicológicas são bem explicadas por PAULO MODESTO[36]:

> A *apatia política* (falta de estímulo para a ação cidadã) relaciona-se mais diretamente à falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; à falta de vias de comunicação direta realmente ágeis do cidadão em face do aparato do Estado; à falta de resposta a solicitações; à falta de tradição participativa e à excessiva demora na resposta das solicitações ou críticas.
> A *abulia política* (não querer participar da ação cidadã) relaciona-se, por sua vez, com o ceticismo quanto à manifestação do cidadão efetivamente ser levada em consideração pela Administração Pública, bem como pela falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã.
> A *acrácia política* (não poder participar da ação cidadã) diz diretamente respeito ao baixo grau de escolarização dos requerentes; ao formalismo administrativo e à ausência de prática de conversão de solicitações orais em solicitações formalizadas; à falta de esclarecimento dos direitos e deveres das partes nos processos administrativos; à complexidade e à prolixidade excessiva das normas administrativas, além dos graves problemas de ordem política e econômica próprios dos países subdesenvolvidos (…).

Um dos grandes problemas das atuais democracias é pensar que cidadão é aquele que meramente vota e está quite com suas obrigações eleitorais. O desinteresse, a aversão, o repúdio à participação política é a porta de entrada para demagogos, extremistas, falsos líderes, que compõem as feridas abertas do regime democrático: abandona-se a política para navegar pelos tormentosos mares da politicagem. Tudo isso se soma ao fato de que ser politicamente ativo demanda tempo e energia consideráveis, bem como deixar parcialmente de lado certos objetivos

33 HÄBERLE, 1997, pp. 37-38.
34 MOREIRA NETO, 1992, p.11.
35 MOREIRA NETO, 1992, p.23.
36 MODESTO, Paulo. *Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização.* Teresina: Jus Navigandi, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/2586/participacao-popular-na-administracao-publica (acessado em 20.5.2014).

particulares em prol da busca pelos interesses coletivos.

Para que a participação popular seja realmente eficaz, é imprescindível haver uma educação política e cívica para toda a população, com enfoque nas classes mais baixas e com menor acesso à educação de qualidade. É assim que o povo deixa de ser mero objeto de manobra dos representantes eleitos para ser senhor de seu próprio destino político.

De acordo com JOHN RANDOLPH LUCAS, *"quanto mais pessoas estiverem envolvidas no poder decisório, haverá maiores informações e maior troca de ideias"*[37]. Em relação à aceitação popular das decisões em que há participação do povo, afirma o autor:

> Se nós não soubermos qual o raciocínio que está por trás de algumas decisões, estaremos sujeitos a interpretá-las erroneamente como estranhas e possivelmente estranhas a nós. Se tivéssemos tomado parte em tais decisões, nós as compreenderíamos e poderíamos considerá-las como nossas e assim vê-las-íamos não como algo hostil a ser repelido, evitado ou manipulado, mas como uma expressão de nossa própria personalidade e aspirações a serem apoiadas e defendidas. Uma decisão tomada publicamente é melhor compreendida e provavelmente melhor executada. Mesmo quando uma decisão não é totalmente agradável, nós podemos estar mais dispostos a aceitá-la por termos participado dos debates que a precederam. Pelo menos compreendemos as razões que a levaram a ser adotada. Nós podemos não concordar com elas ou achar que outras considerações mais urgentes não receberam a devida atenção, mas temos alguma simpatia para com a força dos argumentos que foram finalmente adotados; a decisão pode ainda permanecer desaconselhada, mas é pouco provável que pareça totalmente irracional ou disparatada. Muitas vezes um outro fator alivia o nosso descontentamento: mesmo que os próprios argumentos não sejam convincentes, as pessoas que os apresentaram são dignas de respeito.

Para que haja uma democracia desenvolvida e eficaz, é fundamental que se tenha um alto nível de participação popular. A democracia participativa carece de uma evolução, ainda que lenta e gradual, mas constante. Isso porque, ainda que o ideal de dar eficácia ao princípio democrático seja exemplar, ainda possui muitas falhas em sua execução.

## 2.1 OS GARGALOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para tratar de democracia participativa, parte-se do pressuposto que todos os cidadãos são (ou desejam ser) politicamente ativos e pretendem passar uma parte razoável do seu tempo na defesa pública de seus interesses. Ademais, assume-se que a democracia representativa pura não é o caminho mais benéfico. Nesse sentido, em vez de eleger representantes para governar em seu nome e passar mais tempo em busca de interesses privados, o ideal é que o povo, mediante participação popular, tome as rédeas do seu próprio governo. O problema é saber até que ponto, ao sair da teoria e partir para o sinuoso caminho da realidade prática, isso se mantém.

Um sistema democrático participativo, para se mostrar efetivo, carece (i) de uma participação popular significativa, de modo que reflita de fato a vontade da população e não de um pequeno grupo, e (ii) de um povo consciente das questões políticas e civicamente educado para entender e até para propor soluções de ações governamentais. Ao que parece, são essas as duas questões centrais quando se pensa em entraves para a efetivação da democracia participativa na espinhosa e patente complexidade das organizações sociais. Com efeito, cabe perquirir acerca desses dois pontos com um pouco mais de atenção.

A participação popular efetiva nas decisões políticas é considerada um gargalo da democracia representativa por causa do notório desinteresse de grande parte da população pelos assuntos públicos. Dentre as várias causas que podem causar esse desinteresse, citem-se[38]: (i) o fato de o cidadão enxergar a política como uma matéria que não lhe cabe, mas somente aos

37 LUCAS, 1985, p. 110.
38 SEBASTIÃO, 2005, p.30.

profissionais da área; (ii) a crença de que os partidos e os próprios políticos não possuem diferenças significativas entre si, de modo que a mudança da estrutura governamental pouco ou nada mudará; (iii) a descrença frente a quantidade de promessas não cumpridas; (iv) a não obrigatoriedade do voto em certos países, como, *e.g.*, Portugal e Suíça.

Longe do senso comum impregnado na população brasileira, que insiste em pensar que corrupção e falência das instituições políticas são tipicidades tupiniquins, é patente que a descrença no governo, na política e, principalmente, nos políticos, é um problema global. Mesmo países com altos índices de educação, baixa desigualdade social e uma considerável consciência cívica sofrem desses males, como é o caso da Suíça. Nota-se uma queda no nível de confiança no governo, no entusiasmo e na paixão dos cidadãos pela política; ao mesmo tempo, cresce a porcentagem de desconfiança, de decepção, de sentimento de falta de influência na política e de que o governo só age em interesse próprio[39].

O primeiro passo é dar ao povo uma dose de fé. Recuperar o sentimento de que é possível romper com o sistema de politicagens de interesses e reconstruir uma política em prol da população. O cidadão tem de saber que possui um dever perante a sociedade e que a sua participação é fundamental. Para isso, tem de criar-se um sistema em que sejam visíveis os reflexos da participação popular, para que não se mantenha o senso de que o sistema já está poluído e é imutável.

A conscientização política é uma questão ainda mais complexa, principalmente quando se trata de países de grandes dimensões – territoriais, populacionais e sociais – como o Brasil. Qualquer política pública se torna muito mais complexa quando o paciente, alvo dessa ação, é uma população com cerca de 200 milhões de habitantes. A conjuntura brasileira é agravada pela existência de um abismo social entre a população mais rica, controladora da política e dos interesses que ela defende, e a mais pobre, que é manejada conforme as vontades dos detentores do poder. É importante dizer que a desigualdade social está muito além da disparidade financeira: o verdadeiro gargalo da democracia participativa é a falta de educação da classe mais pobre, acompanhada de uma total desinformação política, o que implica o desencorajamento da participação popular nas decisões públicas.

De nada adianta criar um sistema participativo com todas as condições jurídicas e materiais para que a população influa de fato nas decisões políticas se o povo não sabe sobre o que precisa decidir. Realizar consultas populares, *e.g.*, requer uma preparação prévia da população. Para que o povo decida sobre políticas econômicas, ele necessita entender o conceito básico de economia; para que ele escolha entre uma posição mais liberal ou mais conservadora, ele precisa saber que existe essa diferença. Assim, não se trata somente de uma educação cívica, em que se conscientize a população de sua função social essencial à democracia – ainda que essa talvez seja a parte mais importante -, é necessário melhorar a educação básica de toda a população para que eles possam ter capacidade de manejar o leme de seu próprio país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é, sobretudo, um termo ingrato. Era, no *século das luzes*, um cânone onipresente nos pleitos iluministas, uma insurgência frente aos despotismos monárquicos, um brado convincente até para aqueles que mal compreendiam sua dimensão; hoje, é um consenso insosso e vazio, não raramente ouvido e ignorado em discursos de campanha e em siglas partidárias. Depois de tanta luta, ao alcançar a famigerada democracia, esqueceu-se o momento de desenvolvê-la e aperfeiçoá-la e passou-se a um contentamento descontente.

Tratar de democracia é tomar à mão os anseios desesperançosos da população e os medos

39 PAPADOPOULOS, 1997, p. 46, *apud* SEBASTIÃO, 2005, p. 171.

da quase impávida privilegiada classe governante. De um lado, o povo perdeu o brilho da esperança por uma política que realmente transpareça a noção de um governo do povo, pelo povo e para o povo, mas ainda são frequentes alguns lampejos de desejo de mudança, seja nos mais elitistas dos ambientes acadêmicos, seja nas mais despretensiosas conversas em que dois simples iletrados reclamam de uma corrupção que nem entendem, apenas "ouviram dizer". Por outro lado, não há político que não tema que o povo realmente compreenda a dimensão do termo democracia e o poder que tem nas mãos, ainda que isso seja uma realidade distante.

Dentre as experiências e as divagações teóricas que tratam do tema, a democracia participativa aparece como a justa medida entre o excesso – presente na democracia direta – e a a falta – existente na democracia representativa – de proximidade entre a população e as decisões políticas. Os instrumentos jurídicos que proporcionam a participação são a pedra fundamental no fortalecimento da relação entre o povo e o governo. Não há que se negar que ainda é necessário aperfeiçoar esses métodos de participação, mas a sua mera aceitação e a inclusão nos ordenamentos jurídicos já podem ser consideradas um grande avanço para a democracia.

Antes de qualquer outro debate, é imperioso reformular a educação de base para construir um cidadão apto a participar das decisões políticas. Incluir, ainda no início da formação escolar, noções de cidadania, de direitos e deveres e de política é o primeiro – e mais importante – passo para se pensar em um Estado Democrático de Direito realmente democrático. Ninguém se contrapõe à democracia, nem aqueles que não sabem o que é democracia. Ela alcançou um patamar intocável e, de tão santificada, tornou-se inacessível, incompreensível e quase ineficaz.

Os maiores obstáculos da democracia participativa são, de fato, a apatia política e a crescente despolitização social. Para dar efetividade ao princípio democrático e fazer com que haja uma ingerência popular nas diretrizes governamentais, é fundamental que se descontrua o sentimento de descrença nas instituições políticas e, na esteira do que disse Nietzsche, aceitar que a culpa de as instituições serem falhas é tão somente do próprio cidadão, da perda de identidade do povo com os ideais propulsores da batalha pela democracia, do esquecimento da razão pela qual, um dia, derramaram-se suor, tinta, lágrimas e sangue. Desse modo, não resta outra alternativa, senão reaproximar o cidadão da política, (re)adaptar-se às instituições e acabar com toda e qualquer *estranheza*.

## REFERÊNCIAS


AZEVEDO, Luís Carlos de. *Introdução à história do direito*. 3ª edição rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia.* São Paulo: Brasiliense, 1997.

_____. *O futuro da democracia.* Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.* 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. 14ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

CONSTANT, Benjamin. *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes – Discours pronuncé à l'Athénée royal de Paris*. In: Colletion compléte des ouvrages. 4º vol. Paris: Imprimerie de J. L. Chanson, 1820.

COULANGES, Fustel. *A cidade antiga.* São Paulo: Martin Claret, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 28ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Fidelidade Partidária e Voto Distrital.* São Paulo: Temas Atuais, 1971.

_____. *Ideias para uma nova constituição brasileira.* São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. *A democracia possível*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1979.
FINLEY, Moses I. *A política no mundo antigo.* Tradução Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
GOLDWIN, Robert. A.; SHAMBRA William A.. *How democratic is the Constitution?* Washington DC: American Enterprise Institute, 1980.
HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuindo para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição.* Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
HELD, David. *Models of Democracy.* 3ª edição. Stanford: Stanford University Press, 2006.
LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação.*Tradução de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: UnB, 1985.
KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Ivone Castilho Benedetti *et al.* 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
_____. *Teoria Geral do Direito e do Estado.* Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría General del Estado.* Tradução de José Lión Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
NOGUEIRA. Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.* 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.
ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable – Histoire de la répresentation démocratique en France.* Paris: Gallimard, 1998.
ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. Tradução de Henry Reeve. Hazleton: Pennsylvania State University, 1835.
SEBASTIÃO, Sónia M. Pedro. *A democracia directa ainda interessa? O caso suíço.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.
SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A crise na democracia no Brasil.* Rio de Janeiro: Forense, 1978.