# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**MATHEUS FELIPE DE CASTRO**

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – Conpedi**
**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
**Secretário Executivo** -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Conselho Fiscal**
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

**Secretarias**
**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-070-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

---

## Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Morais Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

# DEMOCRACIA, O MOMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES POLÍTICAS: FUNDAMENTOS PARA O DECRETO Nº 8.243/2014

# DEMOCRACY, THE BRAZILIAN DEMOCRATIC CONTEXT AND THE NEED FOR POPULAR PARTICIPATION IN PUBLIC DECISIONS: GROUNDS FOR DECREE NO. 8.243/2014

**Flavia Pitaki Dufour**

**Resumo**

Diante das atuais manifestações populares no Brasil, imprescindível repensar a democracia brasileira, a fim de pontuar possíveis instrumentos e a importância da participação popular nas decisões políticas. Assim, o presente artigo visa, inicialmente, ponderar acerca da própria ideia de democracia, identificando alguns imprescindíveis aspectos que a integram, tal como a soberania popular. Em seguida, pretende-se compreender qual o contexto do atual momento democrático brasileiro, para, a partir de então, identificar a demanda por ampliação dos espaços de participação popular nas escolhas públicas. Através de tal metodologia indutiva, busca-se a exposição de uma lógica que se insurja para valorizar a iniciativa havida pelo governo federal ao instituir, através do Decreto nº 8.234/2014, a Política Nacional de Participação Social PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social SNPS.

**Palavras-chave:** Democracia, Democracia brasileira, Soberania popular, Participação popular.

**Abstract/Resumen/Résumé**

Given the current popular protests in Brazil, it seems essential to rethink the brazilian democracy, in order to punctuate possible instruments and the importance of popular participation in political decisions. Thus, the present article aims to, at first, consider the very idea of democracy, identifying some of its essential aspects, such as popular sovereignty. Following, it is intended to comprehend what is the current Brazilian democratic context, and then identify the demand to increase the opportunities for popular participation in public choices. By such inductive method, it seeks to expose a logic that colaborates to enhance the initiative regarded by the federal government to establish, through the Decree n. 8.234 / 2014, the National Policy on Social Participation - PNPS and the National Social Participation System - SNPS.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Brazilian democracy, Popular sovereignity, Popular participation.

## 1. INTRODUÇÃO

Na era em que o constitucionalismo se difundiu pela maior parte dos países, imprescindível repensar a democracia. Canotilho (1999, p. 10) ensina que o Estado Constitucional deve necessariamente estruturar-se, antes de mais nada, como um Estado Democrático de Direito ou, em suas palavras, "como uma ordem de domínio legitimada pelo povo". Para o autor, o Estado de Direito implica autonomia do indivíduo perante o poder, enquanto a democracia refere-se à liberdade do indivíduo exercida através da autonomia na comunidade de si mais próxima.

Este é um pensamento típico da modernidade, período em que se consagraram essas três ideias: constitucionalismo, democracia e Estado de Direito. Mesmo para Kelsen (2000, p. 139), a ideia política do século XIX, decorrente das revoluções liberais do século XVIII, foi a democracia. Afirmava que "o futuro pertencia a um governo pelo povo. Essa era a esperança de todos os que acreditavam no progresso, que defendiam padrões mais elevados de vida social".

Todavia, tomando como foco de estudo o Brasil, faz-se necessário lapidar nossa estrutura política a fim de identificar uma democracia efetiva. Afinal, só agora se inicia um momento de fato democrático.

E, como se não bastasse, identifica-se uma clara situação de crise de representatividade. A descrença no governo e no legislativo é epidêmica dentre a nação, que passa a ver no judiciário a solução para problemas de ordem política. O Estado fica desbalanceado diante da consequente usurpação da separação de poderes – diga-se, de passagem, um dos pilares que identificam materialmente uma Constituição conforme a doutrina tradicional –, o que igualmente fere a democracia.

Para resolver tal situação, a busca pelo fortalecimento das instituições democráticas é uma necessidade, apontada por autores como Roberto Gargarella (2009, p. 11-20) e Jeremy Waldron (2006, p. 1360-1406). Assim, alguns instrumentos, adequados ao atual momento de tecnologia, comunicação e informação, devem ser desenvolvidos, sob pena de se estar diante de uma profunda crise do próprio Estado.

Inicialmente, deve-se repensar o modelo democrático, para então instigar o empoderamento do cidadão para uma maior participação na gestão pública e nas decisões políticas. Assim, todos serão responsáveis pela condução da nação, havendo um verdadeiro governo pelo povo.

Na América Latina, a partir da década de 90 tem se verificado um movimento constitucional em que se prima pela ampliação da participação popular, bem como da inclusão social e política de parcelas da população antes marginalizadas.

O Brasil, não obstante possua uma Constituição dita cidadã, com uma ampla gama de direitos e garantias individuais e de instrumentos de democracia direta (ou melhor, semi-direta), ainda não pode ser considerado parte desse novo constitucionalismo.

Isto em decorrência da ausência de mecanismos constitucionais de participação verdadeiramente direta, não possuindo, assim, uma Constituição desenvolvida já nessa nova perspectiva constitucional. Em que pese esta questão, verifica-se uma pretensão, em várias esferas de poder, de incremento dessas ferramentas.

Uma recentemente desenvolvida pelo governo federal foi o Decreto nº 8.243/2014, que veio a instituir a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, regulamentando a participação da sociedade civil nas decisões que envolvam a gestão pública no âmbito federal. Mesmo que ainda necessite de uma utilização mais efetiva, aparenta ser de grande valia em prol de uma cidadania ativa.

Dentro deste contexto, o presente artigo busca, primeiramente, ponderar acerca do conceito de democracia, utilizando-se das visões de autores que teorizaram acerca do tema e retirando, de cada um, conceitos que se tornam relevantes para uma atual rediscussão.

A seguir, far-se-á uma breve análise do momento democrático no Brasil, identificando elementos que necessariamente devem constar quando se está a tratar de um Estado efetivamente democrático, e, concomitantemente, fazendo um paralelo com a realidade do país.

Por fim, desenvolver-se-á sobre a relevância da participação do cidadão e dos sujeitos coletivos como mecanismo de legitimação da democracia, demonstrando brevemente como o Decreto nº 8.243/2014 se mostra um mecanismo para incentivá-la e salvaguardar o ideal democrático de soberania popular.

Para atingir tais objetivos, prima-se pelo método indutivo, realizado através da coleta de dados bibliográficos e decorrentes de outras pesquisas acadêmicas.

## 2. SOPESANDO OS CONCEITOS DE DEMOCRACIA

Democracia, desde a Antiguidade clássica, é tida como um modo de exercer o poder político, no caso, exercido pelo povo (BOBBIO, 2000, p. 135).

Kelsen (2000, p. 140) ensina que democracia, etimologicamente, advém da teoria política da Grécia antiga, significando governo do povo, e sua essência é a "participação dos governados no governo, pelo princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política; e foi com esse significado que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental". Em todas as épocas, porém, o governo do povo deve ser para o povo, que atua no interesse do povo.

Ela é entendida como contraposta a qualquer forma de governo autocrático, e rege-se por regras que determinam quais os procedimentos e quem pode tomar as decisões coletivas. Cumpre relembrar que, mesmo estas decisões, decorrentes de escolhas de determinado grupo social, são, por essência, tomadas por indivíduos enquanto participantes do coletivo (BOBBIO, 2000a, 30-31).

É a forma de governo que, teoricamente, em decorrência de uma normatização que determina seus procedimentos, permite ao cidadão atuar na tomada de decisões de seu interesse, seja por meio da escolha e cobrança de seus representantes, seja diretamente, através de plebiscitos, referendos, orçamento participativo, etc.

Todavia, não é uníssono o que constitui interesse do povo: existem várias respostas possíveis. Assim, defendeu Kelsen (2000, p. 140-141), de forma um pouco crítica à ideia tradicional de democracia, que um governo pode ser para o povo sem ser um governo do povo.

"Povo" é formado por diferentes indivíduos, concidadãos, com vontades díspares. Por isso, *a priori*, o conceito de democracia deve incluir a consideração de todas estas vontades para eleger a melhor forma de conduzir a coletividade e de regulamentar a vida em sociedade, garantindo-se a liberdade para discordância e para novamente colocar em pauta de discussão as vontades não primadas anteriormente.

Neste ponto, interessante se torna a diferenciação feita por Sahid Maluf (1993, p. 277) entre o sentido formal ou estrito e o substancial da democracia: enquanto o primeiro designa o sistema de organização política através do qual os interesses coletivos são eleitos pela maioria do povo, conforme normas que assegurem a participação dos cidadãos, o segundo concerne a um sistema de governo baseado na ordem constitucional que reconheça e garanta direitos fundamentais.

Entretanto, considerando as grandes dimensões dos Estados modernos, mostrou-se impraticável o exercício da democracia por uma forma plenamente direta, razão pela qual se instituiu a democracia representativa. Através desta, presume-se que as escolhas dos eleitos como representantes são, legitimamente, aquilo que o povo escolheria se pudesse governar

materialmente, o qual permanece, em tese, com o poder, mas sem o governo – este exercido em seu nome pelos representantes (BONAVIDES, 1997, p. 274-275).

Bobbio (1993, p. 31-36) afirma que os constituintes franceses, bem como os federalistas estadunidenses, acreditavam que o único governo democrático adequado seria o modelo representativo, no qual o povo não toma as decisões diretamente, mas elege seus representantes, responsáveis pelas mesmas.

Continua o autor afirmando que, na passagem da democracia antiga para a democracia moderna, com a criação da forma representativa, não houveram alterações no titular legítimo do poder, o qual sempre foi o "povo". Contudo, o modo pelo qual o "povo" exerce o direito de tomar decisões coletivas, este sim mudou (BOBBIO, 1993, 31-36).

Sendo assim, o que perfeitamente fundamenta qualquer visão de democracia – tanto antiga quanto moderna –, é sua inafastável ligação com a soberania popular na tomada de decisões estatais: este é o *topos* democrático.

Uma manifestação recente de democracia que, de certa forma, mais se assemelha ao ideal democrático no sentido de atuação direta na tomada de decisões fundamentais para a gestão da *res* pública, é o que se poderia ser classificado como democracia participativa – a qual se difere da representativa no sentido de que esta tem como prerrogativa popular somente a eleição de representantes.

A expressão democracia participativa surgiu pela primeira vez nos Estados Unidos da América, no ano 1962, através do manifesto fundador dos *Students for a Democratic Society*, através de movimentos estudantis, que tinha como objetivo uma expressão mais direta dos cidadãos e uma descentralização dos poderes, cuja consequência seria uma política mais sincera, decisões mais racionais e um consenso mais fácil de ser estabelecido (ROSANVALLON, 2009, p. 292-293).

Basicamente, três foram os motivos pelos quais a democracia participativa tal qual idealizada não obteve sucesso, quais sejam: a) os novos mecanismos participativos quase sempre eram implantados pelos próprios governos; b) as novas práticas participativas não aumentaram institucionalmente o poder do cidadão e; c) a área de atuação dos novos mecanismos participativos era muito restrita (ROSANVALLON, 2009, p. 294-296).

Deste modo, para Rosanvallon (2009, p. 296), ficou claro o alcance limitado, do ponto de vista político à época, da forma participativa de democracia. Ele ensina que esta forma tomou nova dimensão no século XXI, principalmente após o "giro deliberativo" ocorrido principalmente na década de 1990.

Este “giro” corresponde às teorias acerca da democracia deliberativa, que por sua vez pressupõe a efetiva possibilidade de deliberação pública das questões envolvendo decisões políticas. Defende-se que o debate, a troca de argumentos e contra-argumentos, legitima a proposta política, desde que o mesmo se dê em um contexto aberto, livre e igualitário (SOUZA NETO. In: BARROSO, 2007, p. 44).

Souza Neto (In: BARROSO, 2007, p. 44) identifica dois pontos convergentes entre as diferentes teorias democrático-deliberativas. O primeiro consiste na necessidade, em geral, de um momento pré-decisório, e o segundo na interface de “cooriginariedade” entre soberania popular e Estado de Direito.

Dois modelos de democracia deliberativa devem ser analisados: o substantivo e o procedimental.

O substantivo, basicamente decorrente da filosofia de Rawls, relaciona a democracia a princípios de justificação previamente justificados, tais quais justiça, liberdade e igualdade. A seu turno, o modelo procedimental, sustentado principalmente por Habermas, contesta o substantivo por entender impossível uma imparcialidade na justificação dos princípios de justiça, no atual contexto plural. Para essa teoria, o único limite que pode haver na deliberação é o próprio procedimento que a justifica, mantendo-a aberta quanto aos resultados (SOUZA NETO. In: BARROSO, 2007, p. 48).

Por outro prisma conceitual, diferente das perspectivas mencionadas, relevante expor a democracia pelo viés radical, conforme os ensinamentos de Mouffe (In: KOZICKI, 2004, p. 338-345).

Apoiada na ideia de revolução democrática de Lefort, típica do momento epistemológico pós-moderno de incerteza, através da qual a vontade popular está sempre em transformação relacionando-se ao momento histórico e o poder é despersonificado, a autora elabora uma “visão de democracia a partir da ideia de contingencia, pluralismo e indeterminação”, bem como atribui “importância fundamental à noção de conflito, enquanto elemento inerrádicável das sociedades democráticas” (KOZICKI, 2004, p. 330-331).

Todos os pontos mencionados acerca da democracia, independente das diferentes abordagens e conceituações, convergem no sentido de que esta forma de governo se embasa, necessariamente, na soberania popular, como já previamente observado. Isto implica na observação dos interesses do povo para a tomada das decisões públicas, independente se diante de democracia representativa, participativa ou qualquer outra.

Para fins desta pesquisa, considera-se democracia como governo conforme a vontade do povo, não necessariamente da maioria, mas sim, muitas vezes, formada por sintonias

políticas, prioritárias àquele momento histórico, escolhidas após amplo e explícito debate. Assim, respeitam-se sempre a expressão das diversas vontades de grupos sociais, todavia optando momentaneamente por primar por determinada solução. Desta forma, sempre haverá espaço para novamente deliberar e defender determinado interesse. O importante é que todos os diversos atores sociais tenham voz ativa e igualdade de participação nos debates, bem como que os interesses sempre representem uma coletividade, e não grupos elitistas de poder.

Agora, como fortalecer a efetividade deste ideal democrático, diante da dificuldade de se identificar quais esses ditos interesses do povo, especialmente em um país da magnitude e diversidade sociocultural como o Brasil? Antes de ponderar acerca deste ponto, faz-se primordial entender o momento histórico da democracia no país, para compreender, então, possibilidades de como fazer ouvir as necessidades dos cidadãos.

## 3. UMA VISÃO REALISTA DE DEMOCRACIA NO BRASIL

A partir deste questionamento, para iniciar ponderações que aproximem de respostas, cumpre fazer uma breve análise da democracia no contexto brasileiro.

Nas palavras de Faoro, "na peculiaridade histórica, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal". Ou seja, aqui, a história, particularmente envolvendo o clientelismo, coronelismo, particularismo e patrimonialismo, manifesta uma dinâmica peculiar do exercício do poder político (FAORO, 2012, p. 834).

As estruturas de poder, no Brasil, se desenvolveram revelando, desde a formação do Estado, uma dominação "autoritária" do Poder Executivo, com alianças oligárquicas locais e diálogos com o Legislativo em prol de uma atuação visando os interesses das camadas dirigentes (FAORO, 2012, 323-386).

A democracia, nos raros momentos em que aparentava conduzir a forma de governo, não passava de uma ilusão para a manutenção de autoritários presidencialismos federalistas oligárquicos, ante sua relação com detentores locais de poder (FAORO, 2012, p. 323-386).

Após longos períodos de ditadura, tanto a democracia quanto o constitucionalismo pareciam querer emergir, sem, no entanto, conseguir se manter.

Somente na década de 80 o país passou por um processo de abertura democrática consistente.

O processo constituinte de 1987/1988 (o qual pretendeu transformar o contexto do constitucionalismo através de uma transição entre o regime ditatorial-empresarial para o

democrático) incidiu em uma série de contradições e dificuldades. Isto pois nasceu sob as regras ditatoriais – produzidas para formar maiorias parlamentares de interesse do governo ditatorial. Todavia, ao longo do tempo, passou por uma adaptação para fazer aparecer as forças das minorias progressistas (PASTOR E DALMAU, 2010, p. 10-11).

Assim, verifica-se que o caráter lento e gradual da transição democrática permitiu que as lideranças políticas do antigo regime se aliassem à oposição, bloqueando grandes mudanças institucionais e se infiltrando nos espaços políticos e de administração pública (KOERNER, 2013, p. 78).

Mesmo ainda atrelado a antigos paradigmas, principalmente por razões históricas de formação das relações de poder político e econômico, passou-se a desenvolver uma cultura constitucional, fortalecendo e empoderando os governados para a busca da efetivação de seus agora estendidos direitos.

A democracia é primordialmente exercida de forma representativa, através da eleição, conferindo a alguns escolhidos o poder de decidir no âmbito comum. Porém, a Constituição vigente optou por uma forma híbrida para o seu exercício, já que, além de trazer mecanismos democráticos diretos - tais quais o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (regulamentados pela Lei nº 9.709/98), que *a priori* podem ser exercidos no âmbito de todos os entes federativos[1] -, criou uma grande abertura para a participação da sociedade civil na deliberação acerca das políticas públicas[2].

Na opinião de Bonavides (1997, p. 274-275), considerando a forma semidireta de democracia, no Brasil "a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública". Para o autor, esses instrumentos democráticos diretos "refazem a efetiva intervenção do povo, garantem-lhe um poder e decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável" (BONAVIDES, 1997, p. 274-275).

Todavia, mesmo neste novo momento constitucional, com relação aos instrumentos de exercício direto de soberania popular, "não há dúvidas de que dada a amplitude da legislação, os três mecanismos são pouco utilizados no nível nacional e muito menos no nível estadual" (AVRITZER, 2003, p. 38).

---

[1] Artigos 14, incisos I, II e III; 27, alínea "a"; e 29, incisos XII e XIII da **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

[2] Artigos 194, parágrafo único, inciso VII; 204, inciso II; e 227, parágrafo 1º da **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Segundo o pesquisador Avritzer (2003, p. 41-42), no Brasil, "é possível apontar como o maior problema para a proliferação das formas de participação direta a dependência que elas ficaram, na sua formulação constitucional, de autorização do Congresso Nacional". Ele sugere que o ideal para uma verdadeira atuação direta, através desses mecanismos, seria uma ampla independência do Poder Legislativo, para, com o tempo, reger-se por uma lógica própria. Inclusive, ele aponta que, desta forma, estes seriam instrumentos de democracia semidireta, como também denomina Bonavides (1997, p. 275).

Novamente considerando a cultura política que a história brasileira desencadeou, no Legislativo, Comparato (In: ROCHA; VELLOSO, 1996, p. 63-65) ensina que a democracia em sua forma representativa sofre com um sistema eleitoral disforme, eivado de um forte "personalismo dos candidatos a postos parlamentares", fortalecendo o histórico coronelismo oligárquico. Ocorre uma manipulação dos resultados das eleições por elites e grupos específicos de interesse, que se utilizam do sistema partidário para se manter no poder, eis que os partidos "lançam-se todos à caça dos 'puxadores de votos', de modo a atingir um elevado quociente partidário. (...) Os ídolos populares, uma vez eleitos, consideram-se desvinculados do partido que os procurou tão-só para o desempenho eleitoral".

Neste ponto, ademais, a forma como se dá o financiamento das campanhas eleitorais também facilita negociações políticas que visam satisfazer o interesse de determinados grupos de influência.

Castells (2001, p. 391-414), por sua vez, acrescenta que um fator que se mostra relevante para o atual momento histórico, em plena era da informação, é a incapacidade do Estado em cumprir com seus compromissos enquanto Estado prestacional, em um momento de necessidade de reestruturação do capitalismo.

De fato, o recente reconhecimento e ampliação das liberdades e direitos fundamentais após períodos de repressão, aliado ao particularismo dentre os governantes e parlamentares, à deficiência nas políticas públicas e à própria era da informação, neste ponto caracterizada por uma maior conscientização da população acerca das decisões de seus governantes, terminaram por implicar em uma descrença nas instituições democráticas, marcando uma crise de representatividade.

Manin (1995, p. 1), por exemplo, aponta que:

> [...] a arena política vem sendo progressivamente dominada por fatores técnicos que os cidadãos não dominam. Os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque

> estejam próximos ou se assemelhem aos seus eleitores. O abismo entre o governo e a sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando.

Em um artigo acerca da representação e sua relação com identidade e minorias, Young (2006, p. 152) se posiciona no sentido de que a representação termina por se caracterizar, quase sempre, por uma desconexão entre os eleitores e seus representantes, e a "conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas".

Assim, mesmo com a recente redemocratização do Estado brasileiro, bem como com o sistema que une a modalidade representativa com instrumentos "diretos" de exercício de soberania popular, o que se tem visto no Brasil, na prática, é uma população insatisfeita e distanciada das decisões políticas.

O que vem concomitantemente acontecendo é o fenômeno tratado como judicialização da política, pelo qual o Judiciário passa a atuar de maneira mais significativa em questões de relevante interesse sociopolítico, inclusive de forma a alterar agendas, adentrando, assim, na esfera antes pertencente aos demais Poderes.

Inevitavelmente, demanda-se dos julgadores uma atuação em esfera antes resguardada à Administração Pública e ao Legislativo, a quem caberia eleger as prioridades para investimento e prestação pública dentre as necessidades da população e do próprio orçamento público.

Em meio a esta grande crise de representatividade e da já referida descrença da população nas suas instituições, o Judiciário aparenta como "salvador" da cidadania.

Estes fenômenos (crise de representatividade e exacerbação do Judiciário) vêm ocorrendo em vários outros países, como se pode verificar inclusive pela citação de autores estrangeiros no decorrer deste item.

Nesse desiderato, importante ressaltar a necessidade de fortalecimento e renovação da dinâmica das instituições democráticas, a fim de reequilibrar os três Poderes, salvaguardando a própria democracia e soberania popular.

A descrença nas decisões de seus representantes, a qual culmina em uma crise do próprio modelo democrático, demanda, imprescindivelmente, a estruturação de novos paradigmas para o exercício e legitimação da democracia, a fim de pragmática e verdadeiramente sustentá-la como exercício da vontade popular.

Alguns mecanismos tem se mostrado válidos para tanto, como a proliferação das formas de atuação participativa da população no âmbito local, tais quais os conselhos políticos e os orçamentos participativos (AVRITZER, 2006, p. 38-42).

Contudo, mesmo sendo mais fácil promover a participação dos cidadãos no âmbito político local (considerando as dimensões populacional e territorial características do Brasil), fazem-se necessários mecanismos efetivos que a promova também em âmbito federal. E é aí que vem bem a calhar o Decreto nº 8.243/2014, como se verá no item seguinte.

## 4. DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO DO POVO: O DECRETO Nº 8.243/2014 COMO UMA MANIFESTAÇÃO DA SOBERANIA POPULAR

Considerando o pluralismo e a diversidade sociocultural que caracterizam o povo brasileiro, não é raro verificar uma dificuldade de verem ponderados os conflituosos interesses dos cidadãos e seus grupos sociais, em especial os minoritários.

Até mesmo porque, muitas vezes, os conceitos acerca de democracia se limitam a afirmar que se trata do governo da maioria.

Ao contrário, esta pesquisa se afasta deste ponto de vista, eis que se entende que a democracia depende de uma verdadeira deliberação das diferentes vontades em conflito, para então haver a tomada de decisão política – a qual não implica, necessariamente, em um consenso geral. Isto deve ser considerado mesmo quando se trata de administração pública, e não somente do Legislativo.

Em uma perspectiva pragmática, Rousseau (1996, p. 83) entende que a democracia, no rigor de sua acepção, seria utópica, eis que não é natural que um grande número governe, enquanto um pequeno seja governado, sendo ilusória a ideia de que o povo pode ocupar-se reunida e constantemente dos negócios públicos. Ele afirma que "não seria possível estabelecer comissões para isso sem mudar a forma da administração".

A visão de Rousseau ainda está adstrita à perspectiva helênica de participação popular nas escolhas políticas. Contudo, este último ponto trazido pelo autor pode ser aproveitado no sentido de que, sem uma mudança paradigmática na forma de se administrar, debater e escolher os caminhos a serem seguidos pelo governo e pelo Legislativo, não seria possível considerar uma efetiva democracia.

Todavia, o aparelhamento político brasileiro aparenta "se empenhar em desarmar todas as expressões menos harmônicas de nossa sociedade, em negar toda a espontaneidade

nacional", por razões histórico-culturais, primando por modelos estrangeiros que na maior parte das vezes não se adequam à sua realidade (HOLANDA, 1976, p. 177).

De fato, tendo em vista que o processo de formação do Estado brasileiro foi marcado por autoritarismo e particularismo de grupos específicos de interesse, entende-se que o atual contexto de esclarecimento e de informação pode facilitar uma reformulação da participação popular, através de movimentos sociais e de debates públicos.

É indubitável que, para resolver a crise institucional, pressupõe-se o fortalecimento das instituições democráticas, bem como da atuação do cidadão nos processos de tomada de decisões políticas. Esta cidadania ativa pressupõe, conforme Cittadino (2004, p. 109):

> "uma vinculação normativa entre Estado de Direito e democracia. (...) Quando os cidadãos veem a si próprios não apenas como destinatários, mas também como os autores do seu direito, eles se reconhecem como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica. Daí a estreita conexão entre a plena autonomia do cidadão, tanto pública quanto privada, e a legitimidade do direito".

Os cidadãos devem ser empoderados de sua voz, criando-se instrumentos para participarem das decisões públicas, a fim de relegitimarem o Estado, a democracia e o próprio Direito.

Os diferentes interesses devem servir como estímulo para o exercício da democracia, e não o inverso. Nenhum grupo social, econômico ou cultural deve se sentir excluído ou invisível, devendo sempre possuir ferramentas de luta pacífica por seus direitos.

Ensina Waldron (2006, p. 1406) que:

> "Disagreement about rights is not unreasonable, and people can disagree about rights while still taking rights seriously. In these circumstances, they need to adopt procedures for resolving their disagreements that respect the voices and opinions of the persons—in their millions—whose rights are at stake in these disagreements and treat them as equals in the process. At the same time, they must ensure that these procedures address, in a responsible and deliberative fashion, the tough and complex issues that rights-disagreements raise".[3]

[3] "A falta de consenso sobre os direitos é razoável, e as pessoas podem discordar sobre os direitos enquanto ainda levam a sério os direitos. Nestas circunstâncias, eles precisam adotar procedimentos para resolver suas discordâncias que respeitem as vozes e opiniões das pessoas - em seus milhões -, cujos direitos estão em jogo nestas divergências e tratá-los como iguais durante o processo. Ao mesmo tempo, eles devem garantir que esses procedimentos abordem, de forma responsável e deliberativa, as questões difíceis e complexas que a divergência de direitos levanta".

Inevitavelmente fazem-se necessários o fortalecimento e a instauração de mecanismos que permitam aos cidadãos e às comunidades participarem ativamente dos debates políticos, a fim de eliminar a crise supramencionada.

Interessante a visão de Manin (1995, p. 18) acerca do assunto. O autor entende que não há crise de representatividade, eis que esta forma nunca foi efetivamente democrática. Em suas palavras, "quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento em rearranjo da mesma combinação de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII".

Todavia, nesta pesquisa não vale se atentar a isso, mas tão somente ao fato de que, "quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito" (BOBBIO, 2000ª, p. 28).

Uma ferramenta criada recentemente para incluir, na esfera federal, os cidadãos e coletividades na deliberação política e, portanto, nas escolhas governamentais, foi o Decreto nº 8.243/2014.

Este diploma pretende a ampliação das formas de participação da sociedade civil na atuação da administração pública federal, como, por exemplo, no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

Instituindo a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, estabeleceram-se diretrizes para seu funcionamento, primando para a autonomia do cidadão enquanto indivíduo formador da vontade popular e garantindo sua autonomia e expressão perante as instâncias executivas federais.

Criaram-se conselhos, comissões, mesas de diálogo, fóruns, audiências públicas e outros instrumentos de atuação.

Perfeitamente adequado aos preceitos constitucionais, este Decreto coaduna com o novo momento constitucional vivenciado na América Latina, e que está repercutindo pelos constitucionalistas do mundo inteiro.

O fomento à participação popular, inclusive, é apontado por Viciano e Dalmau (In: (VIEIRA *et. al.*, 2013, p. 126) como uma das características do novo paradigma constitucional. E, além do mais, esta tem sido uma grande demanda da população.

É essencial esta alteração de modelo, especialmente neste momento nacional em que se está desenvolvendo a democracia.

No Brasil, interessante notar que os movimentos, que aparentavam serem reformadores – como a independência e as conquistas liberais no decorrer da história política –, se deram de cima para baixo, ou seja, tiveram uma repercussão tardia para a maioria da população, ocorrendo sem sua efetiva participação (HOLANDA, 1976, p. 119-120).

Aqui, o povo não participou das mudanças políticas, somente se conformou com tudo. Isso gerou reflexos muito claros hoje. Como já visto, a maior parte da população se sente excluída ou alheia às decisões políticas: não se sente representada pelo governo, não sente confiança nas instituições.

Para Faoro (2012, p. 831-832), o estamento burocrático, típico do Estado brasileiro, tem por paradigma não integrar elementos vindos de todas as classes. Para um cidadão se destacar como "bom servidor", deve ter prestado sua colaboração ao aparelhamento estatal "com carreira administrativa e *curriculum vitae* aprovado de cima para baixo".

A iniciativa do governo federal, ao instituir a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, é uma forma de incluir a população, inclusive as minorias, na deliberação acerca de quais os interesses do povo devem pautar as decisões que conduzem o país. Esta é uma proposta que, se bem utilizada pelo cidadão empoderado, pode vir a restaurar a confiança da população na democracia:

> "A devolução e principalmente a recuperação da legitimidade, que é concomitante ao processo de um caminho em favor da soberania popular, não se desenvolve no plano das abstrações, as matemáticas e as jurídicas. O valor que orienta esse trânsito está dentro da sociedade, com imediata e fundamental expressão política, vinculado a classes, camadas e demais forças" (FAORO, 2007, p. 259).

Tem-se visto nas revistas, jornais e *blogs*[4] algumas críticas ao Decreto, em regra apoiadas na ideia de que esse seria uma forma de, em caso de saída do atual governo do poder, mantê-lo ditando as decisões políticas. Acusam o diploma de ser uma afronta à democracia, pois subverte as escolhas daqueles que foram eleitos.

[4] Citam-se como exemplos, as publicações divulgadas nos seguintes *sites*: http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/decreto-8243/; https://www.youtube.com/watch?v=fDde8gmKyGQ; http://www.folhapolitica.org/2014/06/jurista-ives-gandra-alerta-decreto-8243.html; dentre muitos outros.

Todavia, isso somente pode vir a ocorrer em caso de inércia dos sujeitos coletivos e individuais, se não ocuparem os espaços que lhes foram abertos. É necessária a ativação da cidadania pelos brasileiros, o que por vezes parecem quedarem-se inertes.

Da mesma forma, importante distanciar a ideia de que democracia somente pode ser exercida representativamente.

Democracia é soberania popular no governo, é o respeito à vontade do povo quando das escolhas políticas, ou seja, caberá ao povo fazer-se ouvir para a condução de seus interesses. Importante ater ao fato que "a percepção dos temas e dos problemas públicos (...) tende hoje em dia a ser homogênea e independente das preferências políticas expressas nas eleições" (MANIN, 1995, p. 16).

A cidadania deve ser fortalecida, como pressuposto da própria legitimação do poder, como ensina Baierle (In: ALVAREZ e DAGNINO, 2000, p. 192):

> "a cidadania se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam".

Faoro (2007, p. 177-178) já dizia que "sem a plenitude da participação do povo, o governo não será nunca um governo constitucional, mas governo de fato, dissimulado em aparências constitucionais ou sem essas aparências".

E, para Habermas (1997, p. 115), a legitimidade do processo de tomada de decisões públicas depende de seu ancoramento na comunicação com as pretensões sociais e entendimento dos cidadãos.

Kelsen, como já mencionado em item anterior, atenta para o fato de que, mais importante, é o governo pelos interesses do povo. De fato, lhe assiste razão.

Assim, os movimentos sociais, por exemplo (que, diga-se de passagem podem ser formados pelas mais diversas classes, com os mais variados interesses), bem como a participação dos cidadãos nas instâncias criadas pelo Decreto, são uma forma de expor e deliberar sobre quais são estes interesses.

## 5. CONCLUSÃO

Através desta pesquisa, conclui-se que a democracia, cujo *topos* é a soberania popular, depende do respeito aos interesses do povo e à cidadania quando das decisões políticas.

Isto decorre de suas características de incerteza, pluralidade e contingência, dada a conflitualidade dos interesses públicos, o que demanda uma ampla e verdadeira deliberação que abarque os diversos atores sociais envolvidos.

Assim, especialmente em um país como o Brasil, de cuja cultura política ainda decorre uma cidadania imatura e em que a insatisfação quanto aos representantes se multiplica dia a dia, faz-se imprescindível o desenvolvimento de ferramentas que facilitem a oitiva dos cidadãos, dos sujeitos coletivos e, principalmente, das minorias.

Faz-se necessário que toda a população, ao revelar a cidadania ainda inerte, inclua-se como possível partícipe em movimentos sociais, buscando a defesa de seus interesses, sempre de forma pacífica e com respeito à alteridade.

Os mecanismos criados pelo Decreto nº 8.243/2014, ao instituir a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, são facilitadores deste processo de incremento da participação popular nas decisões políticas que envolvem a gestão pública no âmbito federal. Ao invés de ser criticado, deveria ser ampliado para os demais entes da Federação, bem como adaptado para os demais Poderes.

## REFERÊNCIAS


AVRITZER, Leonardo. **Reforma política e participação no Brasil.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BAIERLE, Sérgio Gregório. **A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre**. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. et al. (org) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos:** novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Disponível em: <http://ongcidade.org/site.php?/noticia/id/28>. Acesso em: 03 jul. 2014

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Futuro da Democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

CANOTILHO, J.J. GOMES. Estado de Direito. Lisboa: Gradiva, 1999. Disponível em: <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade.** Vol. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/134/Castells,M.%20O%20poder%20da%20identidade.%20Cap%203.pdf>. Acesso em 03 jul. 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do direito eleitoral brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito Eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FAORO, Raymundo. **A república inacabada.** São Paulo: Globo, 2007.

_____ **Os donos do poder:** formação do patrono político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano:** promesas e interrogantes. CEPAL, Santiago de Chile, 2009. Disponível em: < http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf> . Acesso em: 20 set. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Disponível em: <http://auriusfilosofia.files.wordpress.com/2013/11/habermas_era_das_transies.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1976.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KOERNER, Andrei. **Ativismo judicial?** Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Revista Novos Estudos. n. 96, jul. 2013.

KOZICKI, Katya. **Democracia radical e cidadania:** reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **Repensando a Teoria do Estado.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 22.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1993.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** Revista da Anpocs. n. 29, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 4 ago. 2014.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martinez. L**os processos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional.** IUS. Revista del Instituto de Ciencias Juridicas de Puebla A.C., n. 25, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática.** Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática.** In: BARROSO, Luís Roberto (coord.). A reconstrução democrática do direito público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

VIEIRA, J. R. *et al*. **Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latino-americano.** Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 5, n. 2, 2013.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: < https://books.google.com.br/books?id=203ZNP7TY-4C&pg=PT153&lpg=PT153&dq=conex%C3%A3o+%C3%A9+mantida+ao+longo+do+tempo&source=bl&ots=boAXFy27LT&sig=imvpseQlGQvVovus7l-vL39yLcA&hl=pt-BR&sa=X&ei=3d8SVYbgNObHsQTn4GQAg&ved=0CB4Q6AEwAA#v=onepage&q=conex%C3%A3o%20%C3%A9%20mantida%20ao%20longo%20do%20tempo&f=false>. Acesso em: 6 set. 2014.

WALDRON, Jeremy. **The core of the case against judicial review.** The Yale Law Journal. n. 115. 2006. Disponível em: < http://philosophyfaculty.ucsd.edu/FACULTY/RARNESON/Courses/Waldroncore.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2014.