

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Gustavo Felipe Melo da Silva

**O Direito de Participar:
Perspectivas Jurídicas sobre a Participação Política na República
Democrática do Brasil**

Belo Horizonte

2011

Gustavo Felipe Melo da Silva

O Direito de Participar:
Perspectivas Jurídicas sobre a Participação Política na República
Democrática do Brasil

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Campos Silva

Belo Horizonte

2011

Gustavo Felipe Melo da Silva

O Direito de Participar:

Perspectivas Jurídicas sobre a Participação Política na República Democrática do Brasil

Dissertação defendida e aprovada em __/__/2011 junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais visando à obtenção do título de Mestre em Direito

Componentes da banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Adriana Campos Silva - Orientadora

Prof. Dr. Ricardo Henrique Carvalho Salgado - UFMG

Prof. Dr. Leonardo Militão Abrantes - UFMG

RESUMO

Verifica-se que na atual dinâmica constitucional, os princípios fundamentais da República e da Democracia não podem ser considerados como mera expressão programática, mas como efetivos princípios constitucionais carregados de normatividade. O estudo do conteúdo jurídico desses princípios dentro dos ditames multidisciplinares das ciências humanas se mostra crucial para se conceber a real extensão desses direitos bem como para reconhecer a participação política como efetivo direito de estatura constitucional. Com o apoio das teorias democráticas contemporâneas, o alcance jurídico desses postulados poderão ser investigados possibilitando a identificação dos direitos correlatos que os sustentam, dentre eles a educação em direitos humanos, além de possibilitar a constatação dos problemas atinentes a efetivação da participação política no Brasil. Ademais, poderá ser feita uma construção transdisciplinar que servirá de chave interpretativa que poderá ser o primeiro passo para viabilizar a unificação de entendimentos mutuamente aplicáveis às ciências jurídicas e sociais, e assim desconstruir a modelagem incompleta replicada pelo tradicional ensino jurídico.

Palavras-chave: Participação Política, Democracia, República, Educação em Direitos humanos.

ABSTRACT

Under the current constitutional dynamics, the fundamental principles of Republic and Democracy cannot be considered as mere programmatic regulation, but as effective constitutional principles with normative effectiveness. The study of the legal content of these principles under a multidisciplinary effort is crucial to show the true extent of these rights as so to recognize the political participation as an effective right of constitutional stature. With the support of contemporary democratic theories, the legal implications of these assumptions may be investigated allowing the identification of related rights that sustain them, including human rights education, in addition to enabling the realization of the problems related to effectiveness of political participation in Brazil. Moreover, it will be possible to design a trans-disciplinary construction which may serve as an interpretive key towards the unification of mutually applicable understanding to the legal and social sciences, and thus deconstruct the incomplete model replicated by traditional legal education

Key-words: *Political Participation, Democracy, Republic, Education in Human Rights*

SUMÁRIO

Introdução	07
1-Participação Política	11
1.1- Aspectos Gerais Sobre a Participação Política	12
1.2 - Breves considerações sobre os fatores que influenciam negativamente a Participação Política.....	17
2 - A Democracia como Princípio Jurídico	24
2.1 Democracia como Regime político	28
2.2 Modelos de Democracia	30
2.2.1 - Modelo de democracia adotado na Constituição da República de 1988.....	33
2.3 Conteúdo jurídico do Princípio Democrático na Constituição da República de 1988	37
3 - República como Princípio Jurídico	48
3.1 - Considerações gerais sobre a temática republicana	50
3.2 - Conteúdo jurídico do Princípio Republicano na Constituição da República de 1988	53
3.2.1 - Direito e Estado como estruturas e sistemas	57
3.3 - Considerações sobre a eficácia do postulado Republicano	60
4 - Falhas do sistema de participação política no Brasil	64
4.1 - Omissão do Poder Legislativo e esvaziamento do foro participativo	65
4.2 - Desvio e Subutilização das Ações Cíveis Públicas e Populares	67
4.3 - Considerações sobre as causas das falhas do sistema de participação política	68
5 - Considerações finais	76
6 - Referencias Bibliográficas	78

Introdução:

A presente dissertação tem por objetivo realizar um estudo sobre as diferentes acepções da participação política no ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo assim seu status de norma jurídica constitucionalmente estabelecida. A partir da investigação dos princípios fundamentais da República e Democracia, procurar-se-á extrair o conteúdo jurídico da participação política, bem como dos direitos e garantias constitucionais a ela correlatos. A idéia é submeter os preceitos da participação política, democracia e república, tal como existentes na dinâmica constitucional brasileira, a um exame jurídico. Longe de esgotar o debate, este trabalho visa estabelecer um nexo entre os vastos estudos realizados nos ramos das ciências sociais e aquilo que efetivamente está inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, o emprego do termo da participação política por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações, faz com que o tema seja objeto de uma investigação pormenorizada a fim de delimitar o significado desse instituto na seara jurídica.

Nesse sentido, o presente trabalho preza pela atualidade e objetividade dos conceitos e definições envolvidos a fim de atingir o objetivo proposto. Assim, no estudo da participação política centrou-se, primeiramente no participante político não-eleito, ou seja, não representante. Tal opção coaduna com o estudo proposto que é calcado justamente na possibilidade de intervenção e/ou controle das decisões políticas pelo representados. Na mesma esteira de objetividade, o direito a participação consubstanciado no sufrágio em geral foi apenas mencionado, tendo em vista que seu estudo está bastante consolidado e qualquer peculiaridade dessa forma participativa foge do escopo desta dissertação.

Para atingir o objetivo proposto procurar-se-á, também, extrair o conteúdo jurídico dos princípios republicano e democrático, o que levará a demonstração de que a concepção dada a

esses institutos pelo ensino jurídico tradicional é incongruente com o posicionamento científico verificado na ampla pesquisa realizada na seara político-social.

No que se refere à modelagem democrática adotada pelo ordenamento pátrio, não é objeto deste trabalho, pelo menos diretamente, tecer juízos de valores acerca dos modelos democráticos, principalmente no sentido de conferir viabilidade e/ou legitimidade a um ou a outro. O que se pretende é identificar qual variante da teoria democrática foi adotada pelo legislador constituinte e quais seriam as conseqüências dessa opção para construção jurídica da participação política.

O presente estudo também indica, dado os pressupostos lógicos adotados, que a educação em direitos humanos pode ser considerada um direito correlato ao direito de participação política.

A metodologia utilizada privilegia uma revisão teórica transdisciplinar calcada na exploração crítica dos institutos abordados.

O trabalho parte do estudo de algumas acepções gerais sobre participação política para que se possa estabelecer um nexos conceitual que viabilize o restante do estudo. As concepções de participação política são reunidas em três classificações criadas meramente com o intuito didático: participação democrática - ato praticado visando à intervenção na elaboração da decisão política; participação republicana - ato praticado visando controlar e/ou conter a implementação de uma decisão política independente da forma de sua elaboração; e a não participação consciente - ato consciente e politicamente fundamentado de não participar do processo de tomada da decisão política. O primeiro capítulo, portanto, busca uma análise conceitual geral da participação política dos indivíduos (não "eleitos") e da sociedade para ser aplicada à dinâmica constitucional brasileira e assim tecer um ensaio crítico.

O segundo capítulo explora o significado jurídico do princípio democrático, principalmente no que tange à participação política. Será demonstrado por meio de uma breve

análise sobre o texto constitucional, o termo democracia tem, pelo menos, quatro acepções facilmente identificáveis: uma atinente ao regime político (Preâmbulo; art. 1º; art. 5º, XLIV; art. 17; art. 34; art. 91, §1º, IV; art. 127), uma relativa às instituições democráticas (art. 23; art. 90; além das disposições acerca da intervenção), uma referente ao caráter democrático – um valor ou ideal democrático a ser perseguido (art. 194, VII, art. 206, VI; art. 215, §3º, IV); e uma concernente à participação em certos institutos que pode ser interpretada como uma sugestão quanto ao modelo democrático escolhido pelo constituinte pátrio (Art. 198, III; art. 204, II; ADCT art. 79 e art. 82).

A análise da Democracia como regime político para que possa traçar uma âncora conceitual que norteia o restante do estudo. Feita essa distinção, analisam-se os modelos de democracia e o processo democratizador no Brasil, demonstrando o modelo de democracia adotado pelo constituinte. Traçadas essas referidas definições sobre o tema, procurar-se-á extrair o conteúdo jurídico do postulado democrático, tendo por base as duas dimensões basilares que compõem a democracia de acordo com a teoria desenvolvida por Robert Dahl (contestação pública e participação). Nesse contexto, busca-se o efetivo significado jurídico do princípio democrático dentro de uma interpretação sistêmica, procurando identificar as facetas jurídicas que compõem o princípio democrático. Procurar-se assim demonstrar que o estudo sistêmico da constituição, aliado àqueles da teoria democrática, evidencia a inserção da educação em direitos humanos no complexo jurídico preconizado no princípio fundamental da Democracia.

O capítulo terceiro explora o significado jurídico do princípio republicano seguindo os mesmos passos metodológicos utilizados na análise do princípio democrático. A abordagem do tema será iniciada pela análise das características essenciais da república procurando explorar a idéia de interesse público como chave interpretativa desse princípio. Tendo essa idéia devidamente caracterizada, passamos a analisar o conteúdo jurídico do princípio

republicano iniciando pela exploração das suas características principais de efetividade, periodicidade e da responsabilidade. Posteriormente desenvolve-se a idéia de participação política republicana identificando seus principais mecanismos.

A metodologia desenvolvida pelo prof. Aloízio Gonzaga de Andrade Araújo na teoria do "Direito e do Estado como estruturas e sistemas", é utilizada com o intuito de fornecer as bases metodológicas para enfrentar os problemas atinentes a configuração do princípio Republicano.

O quarto capítulo apresenta uma análise crítica de certas falhas do sistema de participação política no Brasil, e constata da falta de cultura cívica dos cidadãos. Conclui-se que a elevação das acepções sobre a participação política ao patamar de direito constitucionalmente garantido, aliado ao exercício constante da participação política pode ser uma saída para esta celeuma.

1-Participação Política

Neste capítulo serão abordadas algumas acepções gerais sobre participação política para que possamos estabelecer um nexó conceitual para viabilizar o estudo jurídico da participação política no caso brasileiro principalmente na Constituição da República de 1988. Serão apresentadas três concepções de participação política: participação democrática - ato praticado visando a intervenção na elaboração da decisão política; participação republicana - ato praticado visando controlar e/ou conter a implementação de uma decisão política independente da forma de sua elaboração; e a não participação consciente - ato consciente e politicamente fundamentado de não participar do processo de tomada decisão política. Para efeitos deste trabalho, tomamos que o participante - ou ator - da atividade política seriam o indivíduo, grupo de indivíduos ou povo de forma geral, principalmente sob a ótica do não governante ou não representante.

Após a explanação de certas características gerais da participação política serão apresentadas breves considerações sobre alguns fatores que influenciam negativamente a efetiva participação política. O que se pretende demonstrar é que mera presença de instrumentos participatórios não condizem, necessariamente, a uma participação efetiva. Tal análise é crucial para a identificação dos mecanismos jurídicos da participação política a fim explorar se o ordenamento está equipado ou não para garantir efetividade ao direito de participar plenamente.

A exposição que será feita a seguir, calcada na produção científica das ciências sociais, notadamente a ciência política e sociologia, visa, também, inserir conceitos comumente relegados pelas ciências jurídicas. É importante frisar que o enfoque deste trabalho é justamente explorar e estudar os instrumentos jurídicos que viabilizam a participação política

dos cidadãos brasileiros, mas para tanto é necessário um diálogo com os demais ramos das ciências humanas. Tendo esta idéia em mente, este capítulo, se busca uma análise conceitual geral da participação política dos indivíduos (não "eleitos") e da sociedade, para que num momento posterior possa ser aplicado à dinâmica constitucional brasileira e assim tecer um ensaio crítico.

1.1- Aspectos Gerais Sobre a Participação Política

Participação, segundo qualquer dicionário de português, tem como seu principal significado o ato de tomar parte em algo. A participação política, sob essa definição, deve ser entendida como os atos que permitem tomar parte da atividade política, seja na construção, elaboração, modificação, controle ou negação de uma expressão política dentro de uma determinada coletividade política. Ao projetar essa definição básica à coletividade política estatal

[...] a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. (SANI in BOBBIO *et al.* 1998: p.888)

Verifica-se, *prima face*, que a expressão "participação política" ultrapassa uma simples definição aplicável universalmente, já que o uso dessa expressão reflete práticas e procedimentos peculiares a atividade política que, por excelência, varia de interpretação e intensidade de acordo com o contexto real de cada comunidade política. Segundo Giacomo Sani "se verifica que o substantivo e o adjetivo que compõem a expressão Participação

política se prestam a interpretações diversas. Antes de tudo, a definição de atividade política nem sempre é unívoca" (in BOBBIO *et al.* 1998: p.888). Uma ação política pode ser considerada subversiva ou até mesmo criminosa dependendo do contexto histórico geográfico e do regime no qual tal ato é praticado. É interessante apontar que mesmo em regimes autoritários, o povo é compelido a manifestar determinadas ações políticas, até mesmo que para legitimar o governo. Nesse contexto, não estaríamos falando de participação política propriamente dita, mas de um mecanismo de mobilização e de enquadramento das massas.

A própria idéia de participação na seara política já comporta diferentes interpretações, já que tomar parte da atividade política pode se dar desde a condição de simples observador como de ator de destaque. Novamente utilizando os ensinamentos de Giacomo Sani, há pelo menos três formas ou níveis de participação política: uma primeira que o referido autor designa de "*presença*" como uma forma menos impactante na atividade política. "Trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal". A segunda acepção de participação política segundo Sani seria a "*ativação*", uma forma na qual o sujeito ativamente desenvolve uma série de atividades que demonstra sua posição em relação a uma realidade política, dentro ou fora de uma organização política sem, contudo, contribuir efetivamente com a tomada de uma decisão política em si. "Isto acontece quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc." A terceira significação seria a *participação* em sentido estrito; em tomar parte direta ou indiretamente para construção, elaboração, modificação ou negação de uma decisão política.

Dado essas acepções da participação política, forçoso indagar qual seriam as contribuições ou atos que possibilitariam o indivíduo, grupo de indivíduos ou povo de forma

geral, a tomar parte, efetivamente, da tomada de uma decisão política no seio de uma determinada coletividade. Tal indagação só é possível de ser feita ante a exploração dos atos previstos dentro de uma concepção de regime político.

Na idéia tradicional de democracia, a participação em sentido estrito

só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade. (SANI in BOBBIO et al. 1998: p.888)

Sob esse prisma, a idéia de participação se restringe à decisão política em si, seja de forma mais ampla desde a deliberação e condução da tomada de decisão, seja no mero ato de escolha dos representantes que tomariam a decisão que se aplicaria a toda coletividade. Trata-se, portanto, de um modelo de democracia liberal calcado, em menor ou maior grau, no sistema de representação política.

Para os teóricos adeptos da chamada democracia participativa (ou participatória), contudo, constata-se uma exaustão dos canais de representação dessa democracia liberal clássica, atribuída ao fato de que a sociedade moderna passou a se estruturar em função de grandes organismos, sendo que o indivíduo não tem controle nem ao menos sobre o pequeno agrupamento social ao qual está diretamente ligado. Numa concepção de democracia participativa, o modelo de participação deve ser entendido:

como aquele onde se exige o input máximo (a participação), e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do output para o input. (PATEMAN, 1992, p. 62).

Nesse sentido, a participação vai além do momento deliberativo. Trata-se de um aprendizado social em permanente construção. Mais do que a possibilidade de intervenção real nas decisões políticas, trata-se de um modo de se pensar a gestão pública compartilhada.

Ou seja, para além da efetiva intervenção na tomada de decisões no macrocosmo da gestão política¹, verifica-se a criação de foros próprios para tomada de decisões pulverizadas e locais.

A participação, na perspectiva de Pateman (1992), não significa um presente, ou dádiva alcançada, trata-se de algo construído, a partir de uma luta que se trava contra a perspectiva dominante e que vai sendo aprimorada com o passar do tempo. A participação, neste sentido, não diz respeito exclusivamente à proteção de interesses privados e ou para assegurar um bom governo, mas sobretudo, para garantir a formação e a educação, visando o desenvolvimento das potencialidades humanas. (GUIMARÃES, 2008, p. 45).

Para o modelo de participação política que visa a interferência na construção política chamo, para efeitos deste trabalho de participação democrática.

Pode-se verificar, contudo, que participação política não pode só se referir à intervenção na elaboração e tomada de decisões políticas. Esse ato participativo, em outras palavras, seria uma atuação prévia a decisão política. Todavia, é possível que o cidadão e/ou sociedade venha a interferir não na tomada de decisão, mas na implementação da decisão tomada. Afinal, toda decisão política, em última instância, tem o cunho de vincular toda a sociedade, independente de quem tenha participado da sua elaboração. Em nome da defesa da coisa pública ou mesmo para garantir que pressupostos superiores (ex: princípios constitucionais) àquela decisão sejam feridos, dependendo do regime, é possível que os cidadãos fiscalizem, controlem ou contestem a decisão. Seria uma forma de participação *a posteriori* a tomada da decisão, mas nem por isso perde a característica de um ato participativo político.

Para a concepção de uma participação política que visa a contenção ou controle de uma construção política na qual, não necessariamente houve uma participação na sua elaboração chamo, para efeitos deste trabalho de participação republicana.

¹ Chamo de "macrocosmo da gestão política" o espaço preenchido pelos representantes eleitos para o Poder Executivo e para Poder Legislativo.

Por último, além dos modelos de participação política calcados na efetiva atuação do indivíduo, grupo de indivíduos ou do povo em geral, entendo que o ato consciente de não tomar parte (não participar ativamente) seria, também uma forma de participação política. Seria, por exemplo, um ato de resistência passiva ou protesto, ou mesmo um ato de desobediência civil. É importante salientar que um ato de participação política calcado na "não atuação" há de ser consciente e politicamente fundamentado, caso contrário se trataria de abstencionismo ou apatia. Por exemplo, a abstenção de um grupo de parlamentares a participar de uma determinada votação em plenário com fins a obstruir aquela deliberação é um exercício de oposição, portanto, um ato de participação política. O termo abstencionismo por sua vez, segundo Gianfranco Pasquino, é

usado essencialmente para definir a não participação no ato de votar. [...] É, com efeito, calculado como percentual daqueles que, tendo direito, não se apresentam às urnas. É diferente o caso dos que, apresentando-se, deixam a cédula eleitoral em branco ou, deliberadamente, a anulam de diversas maneiras. Embora tanto os que não se apresentam às urnas como os que se manifestam mediante voto não válido pretendam expressar desafeição ou desconfiança, ambos os fenômenos são considerados como analiticamente distintos. (in BOBBIO et al. 1998: p.07)

O eleitor que se encontra num regime em que não é obrigado a votar e nem sofre sanções contra sua ausência, mas mesmo assim opta por comparecer as urnas e depositar um voto nulo ou em branco, estaria praticando um ato de participação política ativa, e não um ato de não participação consciente.

Para o ato de não participar do processo de elaboração de decisão política como forma de expressão do posicionamento político chamo, para efeitos deste trabalho de não participação consciente.

As classificações de participação política apresentadas tem como intuito possibilitar a criação de um método objetivo para a análise da participação política frente aos ditames jurídicos. Não se pretende compartimentalizar ou estancar a as diversas concepções de

participação política. Trata-se apenas de uma ferramenta didática. Neste capítulo, a preocupação primordial é estabelecer um critério razoavelmente geral para que se possa aplicar a essa "teoria geral de participação política" ao caso concreto, que neste trabalho se restringe ao estudo da participação na dinâmica constitucional estabelecida na Constituição da República de 1988. É importante frisar, também, que a participação política deve ser entendida em sua completude quando analisada no caso concreto, de acordo com o regime adotado por cada coletividade. Essas acepções, uma vez lançadas num contexto real de atividade política, se entrelaçam e até mesmo se confundem. Noutra giro, as possibilidades e instrumentos de participação política não de ser analisados concretamente, já que a mera existência desses institutos não garante que a efetividade da participação política.

1.2 - Breves considerações sobre os fatores que influenciam negativamente a Participação Política

Como já foi mencionado, a mera existência de instrumentos de participação política não conduz, necessariamente, a efetiva participação popular. A efetividade da participação política pode ser analisada pela finalidade do instituto ou pela aplicabilidade desses instrumentos pela sociedade. Por finalidade, deve se buscar o porquê de tal instrumento ter sido criado e/ou utilizado. Muitas vezes, instrumentos nominalmente participatórios são utilizados para legitimar ou justificar uma posição política que na verdade não visa a ampliação da inserção popular na decisão política. Segundo Norberto Bobbio, “não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático.” (2000: p.375). Por falta de efetividade em decorrência da aplicabilidade dos instrumentos

participatórios pela sociedade, deve se buscar o porquê da sociedade não participar, sendo os motivos básicos aqui abordados seriam a apatia política causada falta de informação política e educação².

O plebiscito e referendo, por exemplo, que são entendidos comumente como as formas mais contundentes de participação política nas democracias contemporâneas, podem ser na verdade instrumentos de legitimação de um regime autocrático. Alheios a outras condicionantes que qualificam a o exercício desse ato, existe um grave risco que esses instrumentos sejam usados de maneira perversa. Vale lembrar que os regimes totalitários, em especial o nazista, utilizavam-se desses instrumentos de democracia semi-direta para atingir seus fins; manipulando as informações e, por consequência, as massas. Em 1933 o regime totalitário de Salazar foi sancionado pela via plebiscitária. O controle da finalidade do instrumento participativo pode ser feito pela criação de ferramentas institucionais que impeçam o uso desvirtuado desses aparatos.

Apatia política significa um estado de indiferença, passividade e falta de interesse pelos fenômenos políticos, causada por múltiplos fatores que variam de acordo com a concepção teórica abordada. Tenta-se explicar a apatia política desde a cultura política em determinada sociedade, falta de estrutura do sistema político (como falta de transparência, visibilidade ou informações, ou mesmo pelo critério da escolha racional no qual o indivíduo "pesa" e valora sua participação em comparação a outras atividades

Tal como a participação, nas palavras de Macpherson (1978), "apatia não é uma variável independente". Seguindo a clássica trilha aberta pelos trabalhos de Lazarsfeld et al (1944, Robert Dahl (1989) e T.H. Marshall (1977), entre outros, que enfatizam o impacto das condições sociais na produção da apatia, o autor nos lembra que as pessoas dotadas de meios e recursos sabem que "uma hora de seu tempo dedicada à participação política não terá tanto mérito quanto uma hora de outros em condições mais vantajosas" (Mcpherson, 1978, p.91).
(ANASTASIA et al in AGUIAR, 2007, p 212)

² Várias outras variáveis são determinantes na "motivação" da apatia política como renda, crença na efetividade ou não do ato participativo, dentre outros

Segundo Giacomo Sani, "a apatia política é acompanhada do que se poderia chamar de uma baixa receptividade em relação aos estímulos políticos de todo o tipo, e, freqüentemente, embora nem sempre, de um baixíssimo nível de informação sobre os fenômenos políticos (in BOBBIO et al. 1998: p.56).

A apatia política é mais facilmente identificável, por óbvio, em sistemas que adotam o chamado voto facultativo, sendo uma das causas do abstencionismo. Não obstante a obrigatoriedade ou não de votar

pesquisas sobre o comportamento político demonstraram que o fenômeno (apatia) está bastante difundido até nas modernas sociedades industriais de tipo avançado, que também são caracterizadas por altos níveis de instrução e de difusão capilar das comunicações de massa. (SANI in BOBBIO et al. 1998: p.56).

Verifica-se, portanto, que num sistema político que comporta uma larga escala de apatia política, as margens de manobra e dominação de elites são bem maiores. Por outro lado, "deve-se lembrar que exatamente esta larga indiferença representa um obstáculo bastante sério quando o alcance de metas socioeconômicas pressupõe o envolvimento e a motivação de largos estratos da população." (SANI in BOBBIO et al. 1998: p.56).

Visando investigar os motivos que levam os indivíduos participar ou não dos processos de ação coletiva, na área metropolitana de Belo Horizonte, Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo e Felipe Nunes, utilizaram a base empírica do Modulo Participação política e associativismo da primeira pesquisa da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PRMBH 2002. O objetivo era verificar a participação e a apatia políticas na área especificada, analisando as diversas manifestações de participação formal e informal; tanto nas instituições tradicionais como nas instituições híbridas³. (ANASTASIA et al in AGUIAR: 2007). O

³ Denominam-se híbridos os experimentos democráticos que pressupõem a participação compartilhada do Estado e da sociedade civil, criados no país a partir dos anos 90, como o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. "Tais experimentos denominam-se híbridos, uma vez que, envolvem um partilhamento de processos

estudo ainda abordou a as características na participação/apatia individual em como a identidade societal.

O que mais se aproveita desse estudo, para efeitos deste trabalho, é a verificação empírica de que a educação e o acesso a informações políticas têm uma correlação positiva com a propensão dos indivíduos a participar das ações coletivas, pelo menos na região metropolitana de Belo Horizonte.

TABELA 1.1

Distribuição dos respondentes segundo a escolaridade e associação em entidades de participação política				
Respondentes	Escolaridade			
	Alta	Média	Baixa	Total
Participam	38 (41,3)	49 (18)	39 (8,6)	126 (15,4)
Não Participam	54 (58,3)	223 (82)	413 (91,4)	690 (84,6)
Total	92	272	452	815

Fonte: PRMBH 2002 apud ANASTASIA et al in AGUIAR, 2007, p 215.

TABELA 1.2

Distribuição dos respondentes segundo índice de informação e política e associação em entidades de participação política (PP)				
Respondentes	Índice de informação política			
	baixa	Média	Alta	Total
Participam	27 (7,1)	45 (15,0)	106 (30,3)	179 (17,3)
Não Participam	351 (92,9)	256 (85)	244 (69,7)	851 (82,7)
Total	378	301	350	1029

Fonte: PRMBH 2002 apud ANASTASIA et al in AGUIAR, 2007, p 216.

Em que pesem os dados apresentados se referirem apenas à Região Metropolitana de Belo Horizonte, os marcos teóricos utilizados na pesquisa foram oriundos da literatura política e sociológica clássica, sendo que a metodologia adotada já havia sido explorada em outras localidades obtendo os mesmo resultados.

deliberativos entre atores estatais e atores sociais. As instituições híbridas originam-se fundamentalmente na passagem que a Constituição de 1988 marca entre um padrão de ação coletiva contestatória e anti-institucional e a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada”. (Avritzer, Pereira, 2005, p.16)

Ademais, foi submetida a teste empírico, e corroborada, a hipótese construída por Reis e Castro (2001), que afirmam existir uma correlação positiva entre o aumento e a sofisticação da informação e os padrões de participação política dos indivíduos. (ANASTASIA et al in AGUIAR, 2007, p 226)

Assim, confirma-se a idéia de que se as informações são distribuídas de forma desigual entre os atores políticos, a democracia perde significação, já que a escassez de informações permite que os cidadãos sejam induzidos e manipulados. A participação política perde o sentido já que se forma uma elite dotada de plena informação e um cidadão comum tendente à apatia política.

Analisando outro instituto primordial na caracterização da participação política, verifica-se que em regimes pluripartidários, um "termômetro" para a verificação de efetividade de participação política poderia ser a militância partidária. Nesse aspecto, sob uma análise meramente quantitativa, poder-se-ia investigar se o eleitorado estaria engajado na atividade política pelo número de filiados a partidos. Segundo a investigação realizada por Giacomo Sani na Itália na década de 60 do século passado⁴

"a militância em partidos políticos atinge uma faixa bastante limitada de cidadãos: segundo levantamentos bastante recentes, os inscritos em partidos políticos italianos seriam cerca de 4 milhões, de acordo com as avaliações mais otimistas.(in BOBBIO et al. 1998: p.889)

Utilizando metodologia similar no Brasil, verifica-se que aproximadamente 10% do eleitorado brasileiro é filiado a algum partido (dados referentes a 2010, antes das eleições):

TABELA 1.3

Quadro comparativo - Eleitorado e Filiados a partidos no Brasil em julho de 2010

Consulta Filiação Partidária			Consulta Quantitativo		
Todos Partidos - Julho / 2010			Pesquisa por UF - Julho / 2010		
<u>Partido</u>	<u>Eleitores</u>	<u>%</u>	<u>UF</u>	<u>Eleitorado</u>	<u>%</u>
DEM	1.103.204	7,951	ACRE	470.975	0,347

⁴ Apenas como uma referência, o eleitorado registrado na Itália em 1994 era de 48.235.213 de eleitores.

PC DO B	269.611	1,943	ALAGOAS	2.034.326	1,498
PCB	16.001	0,115	AMAPA	420.799	0,31
PCO	2.878	0,021	AMAZONAS	2.030.549	1,495
PDT	1.127.893	8,129	BAHIA	9.550.898	7,033
PHS	113.854	0,821	CEARA	5.881.584	4,331
PMDB	2.316.705	16,698	DISTRITO FEDERAL	1.836.280	1,352
PMN	194.178	1,4	ESPIRITO SANTO	2.523.185	1,858
PP	1.369.745	9,873	EXTERIOR	200.392	0,148
PPS	446.115	3,215	GOIAS	4.061.371	2,991
PR	732.279	5,278	MARANHAO	4.324.696	3,185
PRB	220.765	1,591	MATO GROSSO	2.095.825	1,543
PRP	190.005	1,369	MATO GROSSO DO SUL	1.702.511	1,254
PRTB	93.010	0,67	MINAS GERAIS	14.522.090	10,693
PSB	492.600	3,55	PARA	4.768.457	3,511
PSC	299.891	2,161	PARAIBA	2.740.079	2,018
PSDB	1.314.595	9,475	PARANA	7.601.553	5,597
PSDC	140.582	1,013	PERNAMBUCO	6.259.850	4,609
PSL	168.622	1,215	PIAUI	2.263.834	1,667
PSOL	40.636	0,293	RIO DE JANEIRO	11.589.763	8,534
PSTU	12.549	0,09	RIO GRANDE DO NORTE	2.246.691	1,654
PT	1.393.890	10,047	RIO GRANDE DO SUL	8.112.236	5,973
PT DO B	133.975	0,966	RONDONIA	1.079.327	0,795
PTB	1.158.752	8,352	RORAIMA	271.890	0,2
PTC	148.235	1,068	SANTA CATARINA	4.538.981	3,342
PTN	100.461	0,724	SAO PAULO	30.301.398	22,313
PV	273.193	1,969	SERGIPE	1.425.973	1,05
TOTAL	13.874.224		TOCANTINS	948.920	0,699
			TOTAL	135.804.433	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Como se vê, a existência de uma pluralidade a partidos políticos organizados de forma autônoma não indica que exista uma efetiva participação política por parte do eleitorado já que, apenas sob uma análise quantitativa, uma diminuta parcela dos eleitores é regularmente filiada. Mais além, seria necessário verificar o papel deste filiado no contexto daquele determinado partido. Assim, ainda na esteira do pensamento de Sani:

Pensemos, além disso, que a inscrição não se traduz depois, automaticamente, numa verdadeira e autêntica participação: os militantes ativos constituem uma fração reduzida do total dos inscritos e os participantes, em sentido estrito, isto é, os dirigentes de base, intermediários e nacionais, constituem um número ainda mais exíguo. (in BOBBIO et al. 1998: p.889)

Não obstante a exposição acima, uma análise qualitativa na dinâmica partidária no sistema político faz-se necessária para verificar se a simples existência de partidos políticos autônomos seria suficiente para simbolizar um parâmetro de participação política efetiva.

No caso brasileiro, por exemplo, não se pode deixar de enfatizar o fato de que os partidos políticos, historicamente, são subordinados a indivíduos poderosos (GUIMARÃES, 2008: p53). Citando Scott Mainwarring

Poder rural, clientelismo e patronagem continuaram a ser os instrumentos fundamentais do acesso ao poder político, e os partidos eram muito personalistas. A maioria dos líderes políticos preferia um sistema fluido e personalista e, por isso, rejeitava os vínculos necessariamente implícitos a uma forte organização partidária. O Brasil se modernizou rapidamente desde o tempo do personalismo sem freios, mas vestígios dessas práticas permanecem até hoje. (*apud* GUIMARÃES, 2008: p55).

Feitas essas considerações, passemos a analisar a participação política como direito inserto na Constituição da República do Brasil.

2 - A Democracia como Princípio Jurídico

O capítulo anterior teve como objetivo fornecer as bases do conceito de participação política em geral para que fosse possível identificar o conteúdo desse instituto como um direito. A abordagem sobre o direito à participação política passa primeiramente sobre uma análise da democracia no Brasil. desta feita, este capítulo visa estabelecer os conceitos e definições que envolvem a temática democrática na atual dinâmica constitucional. Nesse sentido, é necessário buscar o significado jurídico do princípio democrático. Isso porque, o estudo da democracia no campo jurídico normalmente tem se limitado a simplista divisão entre democracia representativa, direta e indireta, o que contribui ainda mais para descaracterização do regime democrático brasileiro na seara jurídica. Há de se ressaltar que sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro, “democracia” definitivamente não é mera expressão, sendo concebida como princípio fundamental carregado de normatividade, ou seja, na atual dinâmica constitucional democracia não consiste em simples projeção retórica ou programática. “As normas-princípio conectam outras normas e assim formam um conjunto que vai possibilitar a própria formulação de um pensamento dogmático ou científico sobre esse conjunto” (Britto, 2006: p 168) A interpretação eminentemente sistemática da constituição, como regra de hermenêutica constitucional (Britto, 2006; Pimenta, 2007; Miranda, 2007), confere a possibilidade/necessidade de identificar os posicionamentos jurídicos constitucionais, mesmo que esses apontamentos não estejam expressos, sem que isso implique na perda de força normativa do princípio constitucional.

Uma breve análise sobre o texto constitucional brasileiro, sob uma simples leitura literal, denota que o termo democracia tem, pelo menos, quatro acepções facilmente identificáveis: uma atinente ao regime político (Preâmbulo; art. 1º; art. 5º, XLIV; art. 17; art.

34; art. 91, §1º, IV; art. 127)⁵, uma relativa às instituições democráticas (art. 23; art. 90; além das disposições acerca da intervenção)⁶, uma referente ao caráter democrático – um valor ou ideal democrático a ser perseguido (art. 194, VII, art. 206, VI; art. 215, §3º, IV)⁷; e uma concernente à participação em certos institutos que pode ser interpretada como uma sugestão quanto ao modelo democrático escolhido pelo constituinte pátrio (Art. 198, III; art. 204, II;

⁵ Preâmbulo - Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

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

Art5º [...] XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

Art. 91. [...] § 1º - Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

[...]

IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁶ Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

[...]

II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

⁷ Art. 194. [...]

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Art. 215. [...]

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: [...]

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

ADCT art. 79 e art. 82)⁸.

Como se vê, a própria interpretação gramatical do texto constitucional já demonstra que a "democracia" vai muito além de uma simples classificação simplória "direta" ou "indireta". Isso sem levar em conta os vastos estudos das ciências sociais como um todo. Salienta-se que a indicação dos dispositivos citados não visa esgotar ou mesmo restringir qualquer interpretação sobre o princípio democrático na Constituição. Afinal, um dos objetivos deste trabalho é demonstrar que o estudo do princípio democrático sob o prisma jurídico é subestimado e de certa forma empobrecido, tendo em vista que é possível aferir, técnica e objetivamente, diversos dispositivos nos quais o tema em conteúdo se mostra expresso.

Ademais, como se procurará demonstrar no decorrer deste trabalho, o direito a participação política não se restringe apenas à temática democrática, mas também ao princípio constitucional republicano. Assim, mais do que explorar o princípio democrático, procurar-se-á buscar, também, o significado jurídico do princípio republicano.

Assim, primeiramente o tema será abordado pela análise da Democracia como regime político para que possa traçar uma âncora conceitual que irá nortear o restante da análise.

⁸ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

ADCT - Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

ADCT - Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

Feita essa distinção, passar-se-á a analisar os modelos de democracia e o processo democratizador no Brasil, para que se possa estabelecer as bases para investigação do conteúdo jurídico do princípio democrático. É importante dizer que o objetivo nesse ponto não é tecer juízos de valor acerca de qual modelo é melhor; mas demonstrar as principais variantes existentes e, assim, identificar o modelo adotado no Brasil. Através de um esforço transdisciplinar, o objetivo mediato é tentar restabelecer um diálogo efetivo com demais ramos do conhecimento tendo em vista que a temática democrática é cientificamente pouco explorada na literatura jurídica, ao passo que perfaz o centro das principais discussões entre os cientistas sociais, por exemplo. Pretende-se, ainda, desconstruir a imagem incompleta e simplória sobre democracia que é tradicionalmente reproduzida no ensino jurídico. Nesse sentido ousa transcrever as duras palavras de Geraldo Ataliba

Infelizmente, não superamos ainda as gravíssimas deficiências do nosso ensino jurídico, onde, ao lado do despreparo de pretensos "professores", se desenvolve, com a complacência das classes jurídicas, um currículo de um só ano de direito constitucional, [...] inúmeros de "prática jurídica e outras inutilidades enganosas, que só se prestam para obscurecer os valores institucionais básicos. (1998: p.19)

Traçadas essas referidas definições sobre o tema, procurar-se-á extrair o conteúdo jurídico do postulado democrático, tendo por base as duas dimensões basilares que compõem a democracia de acordo com a teoria desenvolvida por Robert Dahl (contestação pública e participação). Nesse contexto, o efetivo significado jurídico do princípio democrático será buscado dentro de uma interpretação sistêmica, procurando identificar as facetas jurídicas que compõem o princípio da democracia. Nesse escopo, procurar-se-á demonstrar que o estudo sistêmico da constituição aliado aos estudos de teoria democrática conduz a inserção da educação em direitos humanos no complexo jurídico preconizado no princípio fundamental da democracia.

2.1 Democracia como Regime político

Para uma grande parcela dos doutrinadores, regime político e forma de governo são expressões sinônimas. Dessa forma, os termos República e Democracia são usados, por muitos, indistintamente, como termos quase que intercambiáveis. Nesse sentido transcrevemos a clássica posição de Dalmo Dallari:

A organização das instituições que atuam o poder soberano do Estado e as relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo. Para a maior parte dos autores, forma de governo e regime político são expressões sinônimas. DUVERGER utiliza esta última expressão, estabelecendo uma distinção entre regime político em sentido amplo, quando indica a forma que, num dado grupo social, assume a distinção geral entre governantes e governados; é regime político em sentido estrito, aplicável somente à estrutura governamental de um tipo particular de sociedade humana, que é o Estado; XIFRA HERAS faz uma distinção diferente, observando que há uma relação íntima entre forma política e estrutura da vida humana social. O conceito de forma afeta os diferentes graus da realidade política, permitindo a identificação de três espécies distintas: regime político, quando se refere à estrutura global da realidade política, com todo o seu complexo institucional e ideológico; forma de Estado, se afeta a estrutura da organização política; sistema de governo, quando se limita a tipificar as relações entre as instituições políticas. (2001:p.223)

Muito da utilização indiferente desses termos tem origem nas diversas interpretações da grande obra de Aristóteles: A Política. A classificação tripartite da expressão do poder, segundo Aristóteles, desenhava um modelo em que o "estado" apresentavam-se sempre: com o governo de um só, com o governo de um pequeno numero de pessoas ou com o governo exercido por muitos. Na verdade, usa a palavra constituições e procura distinguir as constituições sãs das degeneradas. Para as constituições sãs onde muitos governam, Aristóteles utiliza o termo "politéia" ou "politia". Esse termo, contudo, já fora traduzido no decorrer da história tanto como "democracia" como "república". Para aprofundar a celeuma, o próprio uso do termo "constituição" por Aristóteles já gera uma ampla margem interpretativa:

A palavra "Constituição", tal como empregada na Antigüidade, significava a forma de organização do governo do Estado. Preleciona Afonso Arinos de Mello Franco que "A palavra Constituição tem tido diferentes acepções na terminologia jurídica. Na Antigüidade ela significava aproximadamente o mesmo que hoje. Aristóteles a define, pelo menos duas vezes, no livro Política. em termos de surpreendente realismo e atualidade, 'Uma Constituição - escreve o filósofo - é a organização das funções públicas em um Estado, principalmente das mais elevadas [...]. Uma Constituição é a organização das funções do Estado, e determina qual é o órgão governante e qual o fim de cada comunidade. Mas as leis não devem ser confundidas com os princípios da Constituição; elas são regras segundo as quais os magistrados devem administrar o Estado' " (Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Forense. 1958, v. I, p. 43). A palavra "Constituição", na teoria mencionada, equivale - ou a ela tem sido atribuída - ao significado que hoje se empresta às formas de governo. Daí por que, enquanto a classificação de Aristóteles era apresentada quanto às constituições boas e degeneradas, os filósofos e cientistas políticos modernos falam em teoria de formas de governo, remetendo-se à obra do estagirita. (ROCHA, 1996: p.20)

Contudo, sem se pretender a fornecer um conceito definitivo dessas expressões estatais - regime político e forma de governo - o que é importante ressaltar é que, mesmo que se identifique uma área de confluência semântica entre esses termos, tratam de coisas diferentes. No plano prático, é razoavelmente identificável a diferenciação existente se contrapormos a idéia de "monarquia democrática" e "monarquia despótica". O problema *in casu* surge quando conjugamos as idéias de República e Democracia. Conforme foi demonstrado anteriormente, muitos autores utilizam as duas expressões como sinônimas.

A inter-relação entre temática republicana e democrática na modernidade é inevitável, mas a simples utilização indiscriminada dos termos esvazia o conteúdo de ambas. Na verdade, sob o prisma jurídico, a diferenciação entre as várias temáticas da teoria do Estado não podem ser entendidas como mero preciosismo acadêmico. Cada esfera é bem delineada e a sua devida qualificação é crucial para o entendimento e aplicação do direito.

Formas de governo e regimes políticos denotam implicações diferentes na construção, distribuição e implementação do poder estatal (o estudo do Estado é, inexoravelmente, um estudo do poder nele inerente). Assim, grosso modo, regimes políticos tratam da construção do poder e da expressão estatal; formas de governo tratam da manifestação do poder. Assim,

simploriamente, se a democracia denota quem tem o poder, a república significa como esse poder é exercido. Claro que esse “aforismo” não explica (e nem pretende) a complexidade do tema, mas demonstra a existência da cisão conceitual entre os termos. Fica mais fácil compreender, portanto, porque é possível haver repúblicas não democráticas, bem como democracias não republicanas.

A exigência moderna de correlação entre a república e a democracia não afasta a autonomia desta, como um princípio independente dotado de características próprias, ainda mais sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro, em que “democracia” e “república” definitivamente não são meras expressões, sendo concebidas como princípios fundamentais carregados de normatividade. A Constituição Federal de 1988 estabelece no preâmbulo e em seu Art 1º, *caput*, a Democracia, como regime político e a República, como forma governo, sendo tais elementos declarados no próprio preâmbulo.

2.2 Modelos de Democracia

O modelo minimalista de democracia é inspirado no trabalho de Joseph Schumpeter: “Capitalismo, socialismo e democracia”. Schumpeter parte de um ataque à noção de teoria democrática enquanto uma teoria de meios e fins; "Democracia, é um método político, ou seja, trata-se de determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas"(apud PATEMAN, 1992: p.12). Dessa forma, a proposta de democracia elaborada pelo economista austríaco reside na renegação dos antigos cânones da teoria política como bem comum e vontade geral.

Para ele, podem existir quantas noções de bem comum e vontade geral quantas pessoas existirem. Desse modo, redefine a democracia, em oposição ao formato clássico-grego e ao proposto por Rousseau (1944) e apresenta um modelo em que esta é tratada como sendo apenas uma forma de gerar governos, minorias, de forma legítima, a partir do voto da maioria, partindo de uma luta competitiva. (GUIMARÃES, 2008: p 38)

A proposta schumpeteriana era desenvolver um modelo de democracia realista, baseado na análise empírica da sociedade e do governo. Nesse sentido, ele verifica que o embate político na verdade é uma disputa pelo poder dentre elites que estão inseridas no sistema competitivo eleitoral. Como bem assinala David Held:

No sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranqüilo do processo "público" de tomada de decisões. Tudo isso transmite considerável tensão à afirmativa de que o "elitismo competitivo" é democrático. (1987: p.168)

A participação do cidadão nesse modelo se restringe a votar nos respectivos representantes na forma legal quando é periodicamente convocado para tanto. Cabe ao eleitor, portanto, analisar os "competidores" e premiá-lo com seu voto ou puni-lo votando em seu adversário. A concreta realização do ideário democrático nesse modelo, contudo, depende de um sistema de representação que contenha mecanismos claros, capazes de informar aos eleitores, de forma eficiente, a respeito *da qualidade* das políticas desenvolvidas pelos políticos eleitos bem como dos candidatos que disputam a corrida eleitoral. Ou seja, assim como num modelo de economia perfeita, o elemento primordial reside na simetria de informações dentre os atores do sistema.

A concepção pluralista, por sua vez, ultrapassa a proposta minimalista, mas não rompe totalmente com a proposta inaugurada por Schumpeter. Inspirada na obra de Max Weber, a concepção pluralista considera que representação democrática não está exclusivamente nas

mãos das elites políticas, mas disperso pelos diversos centros de poder, representados por setores organizados da sociedade como associações, grupos e entidades da coletividade. Ao contrário da idéia elitista de que existe apenas uma minoria governante, a proposta pluralista defende a existência de diversos e diferente centros de poder na sociedade que estão em constante disputa a respeito dos mais diversos temas, e que estas minorias precisam ser levadas em conta pelos governantes.

A participação política nesse modelo, portanto, ultrapassa o momento eleitoral, que demanda o constante diálogo entre governantes e governados. "A existência de grupos ativos de vários tipos e tamanhos é crucial se o processo democrático quiser se manter e também para que os cidadãos alcancem seus objetivos" (Held, 1987, p.191).

A proposta alternativa apresentada pela concepção pluralista de democracia ao modelo representativo minimalista trata-se da necessidade de que os representantes tenham que se preocupar com as demandas dos diversos segmentos que se organizam na sociedade e desta forma conseguir realizar uma democracia realmente representativa da sociedade. (GUIMARÃES, 2008: p 40)

Mesmo ampliando a gama de competidores, "desindividualizando" a competição eleitoral, e de certa forma ampliando os canais de participação política, a perspectiva pluralista de democracia ainda é calcada na competição eleitoral.

No modelo de democracia deliberativa, a participação política não se restringe a mero método de constituição de governos, mas uma real prática social. Inspirado na obra Jurgen Habermas, este membro da escola de Frankfurt

inova ao propor uma combinação do melhor de duas concepções dominantes de democracia: republicanismo cívico e liberalismo. Dentro da perspectiva do republicanismo cívico, ele propõe desenvolver a participação na democracia. No que diz respeito ao liberalismo, ele enfatiza as regras das instituições e da lei (GUIMARÃES, 2008: p 40)

Ao reintroduzir a dimensão social à concepção competitiva de democracia, a idéia de "esfera pública" é efetivamente potencializada ampliando a possibilidade de participação política.

A concepção de democracia participativa, como já foi salientada no primeiro capítulo, entende que a participação vai além do momento deliberativo, tratando-se de um aprendizado social constante. Isso porque implica na proliferação de canais de participação política que não só se restringem ao voto e as discussões, mas modos de gestão pública compartilhada. Trata-se de um aprendizado, uma educação democrática, já que o povo é insuflado a participar de vários níveis e grupos da coletividade a que pertence, fazendo com que a consciência democrática seja constantemente alimentada; um treinamento social democrático.

Essas breves considerações acerca das principais variantes da teoria democrática contemporânea nos permite analisar a dinâmica democrática no Brasil, partindo do estudo da evolução histórica do processo democratizante que culminou na Constituição da República de 1988. Como já foi salientado diversas vezes alhures, não se pretende apontar qual o melhor ou pior modelo, mas identificar qual o paradigma adotado pelo constituinte nacional.

2.2.1 - Modelo de democracia adotado na Constituição da República de 1988

O processo de redemocratização do Estado Brasileiro é caracterizado por uma lenta abertura à contestação, no qual se verificou uma diminuição da intensidade da repressão contra os movimentos sociais organizados, a classe média urbana, bem como no tocante aos movimentos populares promovidos pela Igreja Católica e o movimento sindical sindicalismo dos trabalhadores de São Paulo e de outras regiões do país, e ao emergente movimento social

no campo (Cardoso, 1985). Nesse sentido, pôde-se verificar uma larga mobilização da sociedade civil - historicamente contraditória e pouco organizada - em torno de um objetivo comum que consiste justamente na oposição à ditadura militar cumulado com o restabelecimento do regime democrático no país. Conforme assevera Eleonor Cunha

A mobilização pela eleição direta para presidente, conhecida como “Diretas já!”, talvez seja um dos principais exemplos desta articulação. Também antes e durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, as forças sociais mobilizaram-se intensamente, inclusive criando diversos fóruns e comitês pró-participação popular, destacando-se, dentre eles, a “Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular Constituinte”, que reunia mais de 80 organizações da sociedade civil, dentre associações, comitês, fóruns, movimentos e partidos. (apud GUIMARÃES, , 2008, p.35).

Mais do que o restabelecimento da democracia no Brasil, o movimento democratizante foi calcado na criação de instrumentos de proteção a liberdade individual bem como a mecanismos capazes de garantir a igualdade dentre os cidadãos. Ademais a proposta da nova construção democrática tinha como preocupação a necessidade de uma abertura à participação popular nas deliberações públicas. Em outras palavras, o processo democratizante brasileiro procurou aprimorar as relações entre a sociedade civil e o Estado, conferindo àquela maiores espaços de atuação como forma de se afastar eventuais ameaças autoritárias.

Esse processo de democratização que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo, retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo. (Dagnino, 2002, p.10 apud GUIMARÃES, 2008, p.37).

Nesse sentido, a participação popular vinculada apenas ao momento eleitoral - modelo de democracia representativa minimalista - não era bem querido pelos principais setores

coletivos da sociedade brasileira, tendo em vista os anseios da sociedade civil em se tornar parte do processo de deliberação das políticas públicas, dado à rejeição do modelo centralizador que visavam desconstituir. Ademais, dada a característica heterogênea da sociedade brasileira, caracterizada pela vasta diversidade cultural e desigualdade social, é facilmente verificável que os modelos tradicionais de representação não eram eficazes para representar os menos favorecidos e vulneráveis. É importante frisar, também, que os embates travados entre a sociedade civil e o Estado, no período anterior à constituinte, inseriram novos temas para o debate público, o que foi fundamental para a renovação das noções de direitos e cidadania, assim como o formato das relações entre o Estado e a sociedade.

Podemos afirmar, portanto, que no período histórico anterior à Constituição de 1988, a sociedade brasileira foi alijada do processo de deliberação política, fato que teve grande peso durante o processo de redemocratização nacional. Exigia-se que a nova constituição a ser promulgada incorporasse medidas descentralizantes e mais participativas.

Esse breve esboço histórico de processo de redemocratização no Brasil permite entender o porquê que a Constituição de 1988 incorporou vários instrumentos de participação política além do sufrágio.

O constituinte acolheu instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular. A Constituição Federal de 1988 garantiu o caminho para a participação popular, nos artigos 14 e 29, inciso XIII; artigo 37, parágrafo 3º; artigo 74, parágrafo 2º; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI; artigo 216, parágrafo 1º; artigo 227, parágrafo 1º. A legislação posterior regulamentou vários dispositivos constitucionais, institucionalizando vários conselhos municipais, estaduais e nacionais tais como o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001 - que dispõe sobre as diretrizes e os instrumentos de gestão democrática da cidade; Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/1990 - que institui os

conselhos nacional, estaduais e municipais da criança e do adolescente e os conselhos tutelares; Lei nº 8.142/1990, que além de dispor sobre a participação da comunidade no gestão do Sistema Único de Saúde- SUS, cria os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde; Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - Lei nº 8.742/1993 - que institui o sistema descentralizado e participativo de assistência social, criando o Conselho Nacional; os Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais de Assistência Social; Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; dentre outras.

Além desses instrumentos de participação democrática, o Constituinte incorporou também os mecanismos de participação republicana por meio da Ação Civil Pública - art. 129, II e III da Constituição regulamentada pela Lei nº 7.347/1985, Ação Popular - art.5º, LXXIII do da Constituição regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, além de fornecer ao cidadão o poder de contestar a validade de um uma norma frente a constituição por meio dos instrumentos de controle de constitucionalidade.

A constatação acima é importante para desconstruir o modelo democrático constitucional tradicionalmente replicado no ensino jurídico que reduz a participação política ao ato de votar. Mais a mais torna-se imperioso aliar o estudo jurídico aos demais ramos do conhecimento, ampliando o entendimento e aplicabilidade do Direito. O simples estancamento do princípio democrático nas categorias de democracia representativa, direta, semi direta e indireta não só deixam de reproduzir com fidelidade a realidade e os ditames constitucionais, como também se perfaz em um empecilho à efetivação das diversas formas de participação política. A tradição do ensino jurídico, também, tende a reduzir a cidadania a uma mera constatação eleitoral. Tal comportamento possivelmente é oriundo da projeção

equivocada do pressuposto processual previsto no §3º do art. 1º da lei de Ação popular⁹ para os demais ramos do direito.

Nesse contexto, a participação política não pode ser resumida ao simples ato mecânico do sufrágio (democracia minimalista). A configuração constitucional de 1988 possibilita e prescreve diversas formas participação política efetiva, uma “expressão maior da cidadania ativa”. (BENEVIDES, 1998, p. 170).

Assim, o texto da Constituição de 1988 pode ser visto como propulsor de uma maior participação política da sociedade seja na intervenção no processo de tomada de decisões seja no controle da decisão tomada. Ante o exposto, podemos afirmar que a constituição preconiza a implantação de um modelo de uma democracia deliberativa e participativa no país.

2.3 - Conteúdo jurídico do Princípio Democrático na Constituição da República de 1988

Demonstrado a opção constitucional por expandir os meios de participação política no Brasil, passemos a analisar o significado desse princípio pela análise das dimensões que comportam a democracia. Para tanto, recorre-se a teoria desenvolvida por Robert Dahl (1972), que irá fornecer critérios objetivos do estudo democrático a fim de que possa adaptá-los ao presente estudo jurídico. Ademais, se verifica que

Robert Dahl ocupa um lugar intermediário entre o "elitismo democrático" [Schumpeter] e uma concepção normativa e participativa da democracia. Esse constitui, provavelmente, o motivo pelo qual ele é visto com

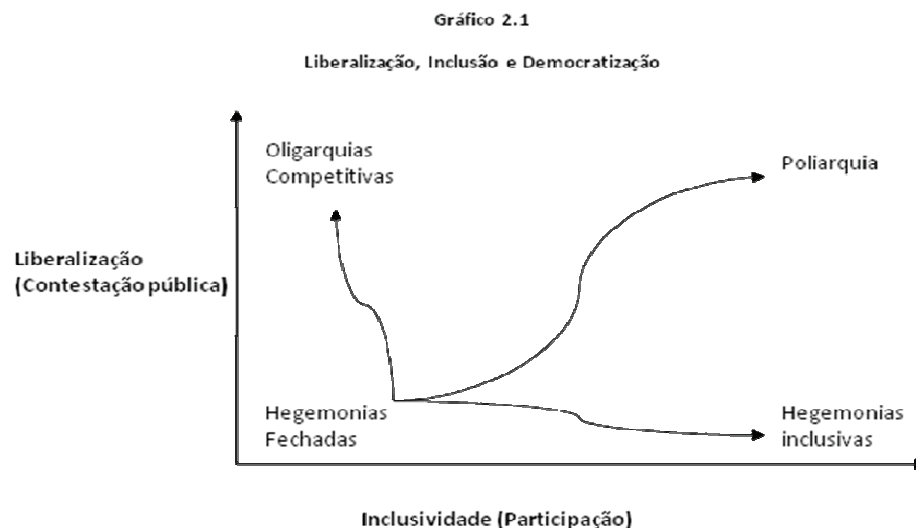
⁹ § 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

simpatia por ambas as vertentes da teoria democrática (AVRITZER, 1996: p 114)

Analisando a democracia dentro dos mais rigorosos ditames científicos, afastando seu conteúdo idealístico:

Consideremos, então, a democratização como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação. [...] Sem dúvida, a maioria dos leitores certamente acredita que a democratização implica mais do que essas duas dimensões; mais adiante discutirei uma terceira dimensão. Mas proponho que se limite a discussão aqui a essas duas. Pois a questão, creio eu, já está colocada: desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena¹⁰. (DHAL, 1972: p 5,6)

De acordo com a teoria desenvolvida por Robert Dahl, um regime democrático deve prever, primordialmente, duas facetas: o direito de contestação pública (oposição) e o direito de participação (ou inclusão). Para demonstrar essa relação, o politólogo norte americano coloca as duas dimensões em uma formatação gráfica como na figura logo abaixo apresentada:



Fonte: DAHL, 1972: p.07

¹⁰ Tradução livre do Autor. No original “ Suppose, then, that we think of democratization as made up of at least two dimensions: public contestation and the right to participate. [...] Doubtless most readers believe that democratization involves more than these two dimensions; in a moment I shall discuss a third dimension. But I propose to limit the discussion here in these two. For the point has already emerged, I think: developing a system of public contestation is not necessarily equivalent to full democratization.” (Dahl, 1972: p 5,6)

Na formulação teórica de Dahl, o que se pretende demonstrar é como as dimensões apontadas se relacionam com os diversos regimes políticos. Chama de hegemonia fechada os regimes nos quais não há (ou praticamente não há) possibilidades de oposição ou participação - seriam as ditaduras. Chama de oligarquias competitivas os regimes em que há espaço de contestação mas sem a participação dos governados, ou seja, um regime mais competitivo onde existe uma intensa disputa pelo poder por grupos restritos, com a participação política dos cidadãos limitada. Ao aumentar o grau de inclusão/participação dos cidadãos, sem possibilitar, contudo, a plena oposição do regime estabelecido, estaríamos diante de uma hegemonia inclusiva. O regime que mantém a possibilidade de contestação pública (oposição) concomitante com possibilidade de participação dos cidadãos caminha para democratização. O autor cunha o termo poliárquia, para designar, nas sociedades, o regime no qual as decisões políticas são tomadas a partir de uma livre negociação entre uma pluralidade de grupos, autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político.

Democracia como regime político, antes de tudo, deve ser compreendida como um processo em que a atuação do governo deve ser decidida pela vontade dos governados. Nesse contexto, é comumente aceito que a “vontade dos governados” é consubstanciada pela sua maioria. Sem entrar no difícil mérito da efetividade e conteúdo da vontade popular, é certo que em um regime democrático, a minoria deve ter o direito de manifestar sua contestação acerca dos caminhos adotados pela maioria.

Assim, o primeiro quesito para a caracterização do regime democrático é a possibilidade de contestação pública ou oposição. Tais preceitos são garantidos na dinâmica constitucional através dos direitos fundamentais à liberdade de expressão, reunião e associação. A importância da oposição em uma democracia é exemplarmente demonstrada pelas lições de Geraldo Ataliba:

O principal papel da oposição é o de formular propostas alternativas às idéias e ações do governo da maioria que o sustenta. Correlatamente, critica, fiscaliza, aponta falhas e censura a maioria, propondo-se, à opinião pública, como alternativa. Se a maioria governa, entretanto, não é dona do poder, mas age sob os princípios da relação de administração. (1977: p.194).

A plenitude do direito de oposição só pode ser alcançada em um regime onde os direitos das minorias são preservados, independente da vontade da maioria. Nesse sentido, fica claro o motivo pelo qual os direitos fundamentais individuais são revestidos de imutabilidade. Em um regime democrático, é imperioso que os direitos fundamentais individuais sejam concebidos como cláusulas pétreas, pois tais direitos não de ser protegidos mesmo que uma maioria deseje alterá-los. A preservação dos direitos da minoria evita o que os autores clássicos como Toqueville e John Stewart Mill previam como a “tendência da democracia em levar à tirania da maioria.” (SHAPIRO, 2003: p11).

O direito à contestação (oposição) deve ser respeitados em todos os foros de participação política, podendo ser tanto parlamentar como extra parlamentar. Tornando às lições de Geraldo Ataliba:

A Constituição verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda prepotência, todo arbítrio, toda opressão contra elas. Mais que isso - por mecanismos que assegurem representação proporcional -, deve atribuir um relevante papel institucional às correntes minoritárias mais expressivas. (1977: p.189).

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o a aplicabilidade constitucional do direito à oposição como expressão do postulado democrático

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES * INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE

DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, S 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849-1/DF. Relator: Ministro: CELSO DE MELLO, Publicado em 29/09/2006 Diário Oficial do Judiciário - Ementário 2249-8)

Ante o exposto, podemos afirmar com razoável grau de certeza, que a dimensão da contestação pública é reconhecida e aplicada no direito nacional. O direito constitucional à oposição como expressão do princípio democrático já denota a carga normativa desse princípio, negando eventuais posicionamentos de que a "democracia" consiste, apenas, em uma orientação para a aplicação do ordenamento jurídico.

A dimensão da participação implica no grau de inclusividade dos indivíduos no processo de tomada de decisões políticas. Como já foi demonstrado nas exposições deste trabalho, o ordenamento jurídico Brasileiro comporta diversos instrumentos de participação popular no eixo de elaboração e controle de decisões políticas. Mais do que o sufrágio universal e outras modalidades de captação da vontade popular pelo voto, o sistema democrático brasileiro ainda comporta, de forma institucionalizada, diversos foros de deliberação participativa de decisões políticas.

[...] torna-se imperioso destacar e valorizar todas as experiências de cidadania ativa que tem se consolidado no Brasil. Como, por exemplo, por exemplo as bem sucedidas práticas de gestão participativa no nível municipal, através de institutos como as Câmaras setoriais, os Conselhos Gestores e Fiscalizadores de políticas, de fundos e serviços, bem como a inovação, extremamente competente, do orçamento participativo. (BENEVIDES, 2009, p 728)

O direito à participação política como expressão do postulado democrático, contudo, deve ser compreendido dentro da gama de direitos previstos no ordenamento que garantem e viabilizam o efetivo exercício do direito à participação, tal como a proteção às liberdades

fundamentais viabilizam o direito à oposição. Em outras palavras, a existência de instrumentos participatórios é acompanhada de outros direitos que apesar de manterem uma autonomia jurídica própria, cumulam a função de complementar o bojo jurídico do postulado democrático.

Verifica-se, assim, que a participação política democrática no Brasil é concebida em dois grandes grupos nos quais se inserem os instrumentos participativos de ordem individualizadas - como por exemplo o ato de votar e exercer cargos eletivos desvinculados a partidos políticos (membro de conselhos) - como de ordem associativa/coletiva. Esta é incentivada pela própria constituição ao estabelecer instrumentos participativos que só podem ser exercidos pela via coletiva, como a ação civil pública, ações diretas de inconstitucionalidade, mandados de segurança coletivos; a candidatura a cargos representativos que necessariamente é feita por meio da filiação a partidos políticos, dentre outras. Para a efetivação da participação de ordem coletiva o ordenamento constitucional prevê a o direito à livre associação e plena autonomia na criação e organização de partidos políticos, tudo com apenas meras restrições de ordem prática perfeitamente razoáveis (proibição de atividade paramilitares por exemplo).

Para a análise da efetivação da participação individualizada utilizamos, primeiramente algumas considerações construídas por Norberto Bobbio acerca de algumas características da democracia moderna:

Na democracia moderna, o soberano não é o povo, mas são todos os cidadãos. O povo é uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos, falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade. Não é por acaso que como fundamento das democracias modernas estão as Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, desconhecidas da democracia dos antigos. A democracia moderna repousa em uma concepção individualista da sociedade. (2000: p380)

Esse modelo calcado no individualismo é fruto da civilização ocidental, entranhado no seio da filosofia europeia que culminou nos ideais consagrados pelas revoluções burguesas.

Não é, de forma alguma, desprezar a natureza social do ser humano. A concepção individualista, sem maiores conjecturas, concebe o homem tanto no micro quanto no macrocosmo. Desse modo, a democracia moderna, concebida na cultura ocidental individualista na qual o Brasil se insere, pressupõe a participação política do povo, não como uma massa, mas como um conjunto de indivíduos. É nesse mesmo sentido que Robert Dahl desenvolve o conceito de poliarquias, já mencionado alhures.

Nesse sentido a manutenção constitucional de liberdades e garantias individuais, cumuladas com os mecanismos que garantem a igualdade entre cidadãos, pelo menos formalmente, compõem o conjunto jurídico de direitos que compõem o postulado democrático.

Contudo, mais do que os direitos acima elencados, entendo que a efetivação do direito à participação política ainda comporta outra gama de direitos.

Partindo das considerações de Hannah Arendt (1995) que traça, em suma, um modelo comunicativo no qual a ação coletiva fornecerá os fundamentos do poder político, a participação dos indivíduos (conciliando *vita contemplativa* e *vita activa*) na formação de uma vontade comum deve ser feita através de uma comunicação orientada para o entendimento recíproco. Nesse escopo, associa-se a necessidade da ação voluntária à necessidade do ser humano em participar ativamente de seu grupo social, buscando a concretização de objetivos comuns e que para isso, encontra na linguagem, uma das expressões mais vigorosas. O devido municiamento de informação é requisito essencial para a efetiva participação no indivíduo no espaço deliberativo, pois assim ele constrói sua racionalidade e convicção. Sem informação, o indivíduo se torna alvo de fácil manipulação e persuasão, o que “H.Arendt reserva para tal caso o conceito de violência” (HABERMAS; 1993).

Sob outra perspectiva democrática, verifica-se que o ato de participação por parte dos cidadãos depende da difusão de informações para que a escolha racional seja devidamente ponderada (GROFMAN, 1993 a respeito da teoria de Anthony Downs) Da mesma forma, a pesquisa exposta no capítulo 1 comprovou que se as informações são distribuídas de forma desigual entre os atores políticos, a trama democrática é esvaziada, já que a escassez de informações permite que os cidadãos sejam induzidos e manipulados além de poder levar o cidadão comum à apatia política.

Ante o exposto, verifica-se que outro conjunto de direitos cruciais a efetivação da participação política é consubstanciado na educação e difusão de informação. Contudo, é extremamente complicado definir juridicamente o conteúdo dessa educação ou mesmo das informações, sob pena de viabilizar a alienação política por parte da ordem dominante. A educação política deve ser constantemente desenvolvida no seio da sociedade a fim de que os cidadãos adquiram a devida maturidade democrática. Trata-se de uma das características do modelo de democracia participativa. Tornamos a transcrever a seguinte citação sobre tema

A participação, na perspectiva de Pateman (1992), não significa um presente, ou dádiva alcançada, trata-se de algo construído, a partir de uma luta que se trava contra a perspectiva dominante e que vai sendo aprimorada com o passar do tempo. A participação, neste sentido, não diz respeito exclusivamente à proteção de interesses privados e ou para assegurar um bom governo, mas sobretudo, para garantir a formação e a educação, visando o desenvolvimento das potencialidades humanas. (GUIMARÃES, 2008, p. 45).

Todavia, como foi ressaltado, a expressão do direito de participação política dos indivíduos parte da construção do indivíduo como cidadão, e do cidadão como membro de grupos de interesses divergentes, que devem se tolerar a fim de coexistir. A "construção" do cidadão, nesse sentido, decorre de uma função educativa o que condiz com o próprio modelo de democracia participativa que, como foi demonstrado neste trabalho, é o modelo adotado na

atual dinâmica constitucional brasileira. Dessa forma, podemos criar o pressuposto que os valores intrínsecos a essa educação do cidadão como indivíduo e vice versa, assim como o indivíduo como membro social, são elementos presentes naquilo que veio a ser concebido como direitos humanos¹¹. O povo, como “conjunto de cidadãos do Estado” (Dallari, 2001: p 100) deve ser dotado de um mínimo de conscientização sobre sua condição jurídica como ser humano, que numa civilização ocidental, passa pela noção de direitos humanos.

Assim, se a definição jurídica do conteúdo da educação é deveras perigoso, e portanto, desaconselhável, a educação em direitos humanos é uma necessidade. Educar para direitos humanos é ensinar a dignidade humana, o respeito aos direitos do próximo, sempre com fins na igualdade, liberdade, não discriminação e tolerância. Tem-se o esforço internacional em se estabelecer a Educação em Direitos Humanos, definidos pela UNESCO:

Educação em direitos humanos pode ser definido como educação treinamento e informação objetivando a construção de uma cultura universal de direitos humanos. Uma compreensiva educação em direitos humanos não só fornece o conhecimento sobre direitos humanos e os mecanismos de protegê-los, mas também contempla os meios necessários para promover, defender e aplicar os direitos humanos diariamente. A educação em direitos humanos fomenta as atitudes e comportamentos necessários para propagar os direitos humanos para todos os membros da sociedade.¹² (UNESCO, 2006:p.6)

Dado todo o exposto, a efetiva participação política na democracia moderna real carece de um cidadão participante com um mínimo de conhecimentos. Conhecimentos estes que podem ser identificados em duas searas levando em consideração: a consciência de sua

¹¹ Nesse ponto não se pretende defender a universalização dos direitos humanos, mas reconhecê-los como uma construção ocidental moderna que tem perfeita aplicabilidade no ordenamento jurídico pátrio.

¹² Tradução livre do autor. No original: “*Human rights education can be defined as education, training and information aimed at building a universal culture of human rights. A comprehensive education in human rights not only provides knowledge about human rights and the mechanisms that protect them, but also imparts the skills needed to promote, defend and apply human rights in daily life. Human rights education fosters the attitudes and behaviours needed to uphold human rights for all members of society*”. (UNESCO, 2006:p.6)

posição como indivíduo dotado de direitos e obrigações basilares; e o reconhecimento que os outros indivíduos possuem os mesmos direitos e obrigações basilares. Enfim, ser educado em direitos humanos.

O Estado Brasileiro é signatário de virtualmente todos os tratados internacionais que tratam de direitos humanos assim como de educação em direitos humanos¹³. A importância da educação em direitos humanos é reconhecida pelo governo brasileiro, internamente, desde 2003, com a instituição do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH. Em 2006, foi editado um novo PNEDH, numa parceria entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Justiça (MJ). Trata-se de uma tentativa de tornar o referido plano mais pragmático e abrangente. Consiste, basicamente em

um conjunto de linhas gerais de ação relativos a: desenvolvimento normativo e institucional, produção de informação e conhecimento, realização de parcerias e intercâmbios internacionais, produção e divulgação de materiais, formação e capacitação de profissionais, gestão de programas e projetos e, finalmente, avaliação e monitoramento. (Náder, 2007)

Segundo a apresentação do PNEDH 2006:

O país chega, assim, a um novo patamar que se traduz no compromisso oficial com a continuidade da implementação do PNEDH nos próximos anos, como política pública capaz de consolidar uma cultura de direitos humanos, a ser materializada pelo governo em conjunto com a sociedade, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. (p.11)

Conforme demonstrado, a educação em direitos humanos é requisito essencial da efetiva participação política, por conseguinte da democracia brasileira. O que se pretendeu demonstrar é que educação em direitos humanos, mais do que uma contribuição ao

¹³ O Brasil é signatários de todos os tratados acerca de direitos humanos e educação em direitos humanos no âmbito da OEA.

aperfeiçoamento do Estado democrático, é um direito subjetivo inserido no bojo normativo do postulado democrático.

3 - República como Princípio Jurídico

Este capítulo, nos moldes do capítulo anterior, dedica-se à análise da participação política no que diz respeito ao princípio republicano estabelecido na Constituição da República de 1988. Parte-se do pressuposto que sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro, República não é uma mera expressão. Como o postulado democrático, a República é concebida como princípio fundamental carregado de normatividade.

Os problemas acerca da utilização dos termos "democracia" e "república" foram amplamente explorados no capítulo sobre democracia. A confusão semântica apontada naquele capítulo, faz a República seja considerada como um sinônimo de Democracia, e em última instância reduz o termo República propriamente dito como uma simples contraposição de monarquia. Tal entendimento decorre mais uma vez, da interpretação equivocadamente simplória de outra grande obra clássica: O Príncipe de Maquiavel. É importante salientar que, apesar de "O Príncipe" ser a obra mais conhecida de Maquiavel, sua obra magna é "Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio" na qual estabelece um profundo estudo sobre a República.

República e Democracia são dimensões distintas, mas não antagônicas. Na modernidade a efetividade da democracia deita no alicerce republicano. Segundo Renato Janine Ribeiro:

“o que aqui desejo assinalar é que pode haver um encontro entre as temáticas republicana e democrática. Melhor até, é preciso haver esse encontro, se queremos que a democracia se realize. Uma democracia sem república não é kratos, é simples populismo distributivista, como tanto vimos nas décadas em que, primeiro na Europa e depois na América Latina, as massas acederam à visibilidade do espaço social, manifestando-se inicialmente pelo seu desejo”(2002, p. 126)

A exigência moderna de correlação entre a democracia e a república não afasta a autonomia desta, como um princípio independente dotado de características próprias e essenciais para a própria efetivação da democracia.

Contudo, na prática brasileira, constata-se que as instituições tipicamente republicanas são perfeitamente delineadas pelo texto constitucional, entretanto são visivelmente inoperantes. Pode-se questionar se a própria etimologia da expressão República perdeu seu significado: *Res publica* - coisa pública – passou a ser *res nullius* – coisa sem dono.

Tecendo uma crítica ferina acerca do tratamento que é dada a temática republicana na dinâmica brasileira, possivelmente vivencia-se a gradual falência dos pressupostos da República, pois se observa a progressiva apropriação do poder público para proveito particular. Nesse sentido, na verdade, constata-se a desconsideração do Brasil enquanto República.

Destarte, a abordagem do tema será iniciada pela análise das características essenciais da república procurando explorar a idéia de interesse público, que a chave interpretativa desse princípio. Tendo essa idéia devidamente caracterizada, deve-se a analisar o conteúdo jurídico do princípio republicano iniciando pela exploração das suas características principais da efetividade, periodicidade e da responsabilidade. Retomando a temática deste trabalho, procurar-se-á desenvolver a idéia de participação política republicana identificando seus principais mecanismos.

Contudo, mesmo em face da presença de diversos instrumentos republicanos, verifica-se que a dinâmica republicana não é muito efetiva. Para tentar explicar os condicionantes dos obstáculos a efetividade do princípio em conteúdo, será abordada a teoria do “Direito e do Estado como estruturas e sistemas” desenvolvida pelo prof. Aloízio Gonzaga de Andrade Araújo, como o intuito a fornecer as bases metodológicas para enfrentar o problema apontado.

Diante desse escopo, será demonstrado que apesar da estrutura republicana ser bem aparelhada, existe uma falha sistêmica para sua concreta efetivação.

3.1 - Considerações gerais sobre a temática republicana

O ideal republicano surge em contraposição a dominação monárquica; na repulsa aos privilégios exclusivos investidos no nascimento dos indivíduos de uma determinada nobreza, virtualmente sem a possibilidade dos “privilegiados” perderem suas vantagens. Como bem sabido a *res publica* trata da “ coisa pública”, ou seja, um Estado que deve ser orientado para o bem comum, e não para bem particular.

Conforme salientado no início do parágrafo anterior, a exposição supra é um ideal, mas não afasta o cerne do princípio republicano, qual seja, o afastamento dos privilégios particulares na condução do Estado que rechaçam o bem público. Tal posicionamento é verificado no próprio movimento republicano brasileiro, conforme se depreende do manifesto republicano de 1870:

"O privilégio, em todas as suas relações com a sociedade – tal é, em síntese, a fórmula social e política do nosso país –, privilégio de religião, privilégio de raça, privilégio de sabedoria, privilégio de posição, isto é, todas as distinções arbitrárias e odiosas que criam no seio da sociedade civil e política a monstruosa superioridade de um sobre todos ou de alguns sobre muitos"

No modelo republicano, o poder estatal não reside no indivíduo, como um privilégio de nascimento, apontamento divino, configuração astral ou qualquer outro meio de investidura individual e irrevogável. O poder está investido nas instituições estatais. Ou seja, na República, o poder se apresenta não como um privilégio, mas como uma prerrogativa institucional. Dessa forma, República implica na construção de instituições estatais

consolidadas, o que explica a recente interpretação dessa forma de governo como "respeito às instituições".

A força das instituições de um Estado republicano resulta da necessidade de preservar o Estado na orientação do “bem comum”, e não do “bem particular”. O interesse público só se mantém “público” se existirem formas institucionais de controle do poder. Dessa forma, a grande manifestação do republicanismo moderno reside na criação de instituições que se contrapõem a fim de contrabalancear o poder Estado. A moderna teoria da partição do poder é uma típica manifestação do republicanismo atual. Desta forma o constante controle e fiscalização do poder traçam a característica fundamental do governo republicano, tendo sempre em vistas a orientação do Estado em prol do “público”, preservando e aprimorando aquilo que é de todos. Decompondo a célere frase de Abraham Lincoln, enquanto Democracia seria o governo *pelo* povo, República é o governo *para* o povo.

Noutro giro, o postulado republicano representa uma trava à ilimitada volubilidade dos interesses dos membros da coletividade. Isso significa que a aclamação de determinados anseios pela maioria democrática muitas vezes não pode se concretizar pois chocam com a idéia republicana de interesse público. O interesse da maioria, nessa contextualização, pode ser traduzido como um interesse "particular" pois não visa o bem estar da coisa comum, apenas da parcela numericamente dominante.

Em outras palavras: as repúblicas não pensam o povo como livre para produzir suas leis — as leis que bem entender, "como se nada lhe fosse impossível ou interdito" (Wolff, 1999. p- 108) —; pensam o povo como livre por seu amor às leis, por seu consentimento e adesão às formas institucionais determinadas da concertação possível dos interesses, formuladas pelo legislador político. Desse modo, nas repúblicas, entre a vontade popular e as leis, há sempre a forma do direito (a vontade geral ou disposição necessária para a conciliação e integração dos interesses, bem como os procedimentos apropriados para a apuração do direito) e ainda a inteligência prática do legislador (qualquer que seja a figura histórica que ele assuma), encarregada de formular os enunciados destinados a obter a chancela da vontade coletiva, formalmente disposta para o bem do todo

político, portadora da forma do direito. (CARDOSO in BIGNOTTO, 2004: p. 58)

A chave interpretativa que rege o postulado republicano é justamente o interesse público a "coisa pública". Não existe fórmula definitiva para delimitar o que seria o interesse público, devendo ser interpretado caso a caso diante da situação concreta. O que se deve ter em mente é que o interesse público não se confunde com o interesse do governo ou da maioria democrática. Como já salientado, estes são em sua essência "interesses particulares" voltados para realização de uma determinada parcela da sociedade que não necessariamente condiz com o aquilo que seria bom para o corpo social como um todo.

A definição mais próxima do interesse público seria, do ponto de vista jurídico, são os postulados constitucionais, já que sua posição hierárquica no ordenamento permite que todas as manifestações políticas da sociedade sejam submetidos à Constituição. A rigidez das normas constitucionais no Brasil, em tese, confirma essa interpretação já que modificação de normas superiores necessitaria de um quorum altamente qualificado além de um debate mais aprofundado.

Porque se entendemos que o que distingue os regimes constitucionais — republicanos — é o fato de conferir à própria articulação constitucional (e não ao povo, aos sábios, a homens extraordinários ou a elites morais ou políticas) a incumbência da realização do bem comum ou dos fins da comunidade política (de tal modo que o regime não visa mais diretamente um objeto da vontade coletiva; deixa de buscar um bem transcendente à sua própria forma constitucional — posto para além dele próprio —, para visar a si mesmo, sua duração, enquanto configuração eficaz e historicamente determinada da existência da vontade comum), compreenderemos, então, que o respeito e o apego às leis que os caracterizam exprimem fundamentalmente o interesse coletivo na permanência da vida social, na própria existência da ordem política. (CARDOSO in BIGNOTTO, 2004:p. 61)

3.2 - Conteúdo jurídico do Princípio Republicano na Constituição da República de 1988

A partir dessas considerações, é possível compreender algumas posições jurídicas basilares do princípio republicano, sedimentadas na doutrina pelas características da efetividade, periodicidade e da responsabilidade.

São, assim, as características da república a efetividade, a periodicidade e a responsabilidade. A efetividade é o instrumento da representação. A periodicidade assegura a fidelidade aos mandados e possibilita a alternância de poder. A responsabilidade é o penhore de idoneidade da representação popular. (ATALIBA, 2004: p 13)

Como uma característica lógica resultante da contraposição à monarquia, a periodicidade é a característica do princípio republicano que possibilita a alternância de poder. Mais do que a instituição de mandatos por tempo determinado de renovação limitada, essa característica possibilita, ainda a substituição dos governantes. Conforme dito alhures, o governante apenas exerce um cargo institucional estatal; não é “dono” do cargo, apenas o ocupa temporariamente possuindo certas prerrogativas enquanto investido no exercício da posição.

A responsabilidade, entretanto, talvez seja a característica mais contundente da República. “Aquele que exerce função política responde por seus atos. É responsável perante o povo, porque o agente público está cuidando da *res publica*. A responsabilidade é corolário do regime republicano.” (TEMER, 2007: p 167). Trata-se, portanto, de uma configuração diametralmente oposta da monarquia na qual o governante, investido de vitaliciedade, é irresponsável – *The king can do no wrong*.

Aliás, Geraldo Ataliba assevera, completando um trecho da obra de Dalmo Dallari:

Todos os que agirem, em qualquer área ou nível, como integrantes de algum órgão público ou exercendo uma função pública devem ser juridicamente

responsáveis por seus atos e omissões. Para efetivação dessa responsabilidade é preciso admitir que os agentes do poder público ou os exercentes de função pública possam ser chamados a dar explicações, por qualquer pessoas do povo, por um grupo social definido ou por um órgão público previsto na constituição como agente fiscalizador” (Constituição..., p30.) Se a coisa é pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder. (2007: p 66)

Assim, os integrantes do governo devem prestar contas de suas atividades políticas para o povo, independente da forma de investidura no poder (seja democrática ou não). Mesmo que o povo não cobre, diretamente, o Estado Republicano deve ser dotado de instituições próprias de controle e fiscalização. Estas, inclusive, também devem prestar contas ao povo.

Não se pretende com essa exposição esgotar a carga jurídica do princípio republicano, mas apenas demonstrar algumas características fundamentais que compõem a forma de governo em conteúdo.

É certo que a forma republicana toma contornos peculiares em cada tempo e espaço específicos sem, contudo, perder o foco nas características apontadas. Sem a observância dessas características em algum grau, um Estado não pode se intitular como república.

Uma atenta análise do texto constitucional mostra que as conseqüências e instituições atinentes ao princípio republicano são desdobradas ao longo do texto constitucional: uma plena gama de dispositivos dando conteúdo preciso da tripartição dos poderes; os mandatos políticos e a previsão expressa da periodicidade; mecanismos de controle direto do cidadão como ação popular e ação civil pública; Ministério Público e suas atribuições; exigência de prestação de contas, etc.

No que concerne ao objeto primordial deste trabalho, os componentes jurídicos mais pertinentes do postulado republicano seriam aqueles atinentes à participação política republicana. Estes consistem na instrumentalização do governado de interferir na condução da decisão política, como resultado da expressão da coisa pública.

Tal foi o cenário com que se defrontou a atividade do legislador constituinte em fins da década de 1980, cuja sensibilidade para com esse problema pode ser atestada pelo fato de não ter ele confiado a expressão da sociabilidade apenas às instituições da democracia representativa. Foi do seu cálculo que resultou a definição constitucional de que a democracia brasileira, além de representativa, deveria ser participativa, facultando-se novos canais para a presença da cidadania na esfera pública, inclusive o Judiciário — esse último especialmente importante, porque recupera, da tradição republicana brasileira inaugurada em 30, o tema da pedagogia cívica exercida pelo direito e suas instituições. (VIANNA e CARVALHO in BIGNOTTO, 2004: p. 218 e 219)

Nesse sentido, Constituição munuiu os cidadãos com instrumentos participatórios através da Ação Civil Pública - art. 129, II e III da Constituição regulamentada pela Lei nº 7.347/1985, Ação Popular - art.5º, LXXIII da Constituição regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, além dos instrumentos de controle de constitucionalidade.

A ação popular consiste num importante instrumento para que o cidadão possa controlar a probidade e eficiência administrativas, facultando a todos os eleitores uma forma de ação judicializada, nos casos de omissão e/ou de decisões administrativas em todos os níveis dos poderes públicos. Assim é que a constituição passa a ser obra aberta à intervenção da sociedade, principalmente de grupos sociais funcionalmente organizados [...]

A apropriação desses novos direitos [direitos difusos] pelo instituto da ação civil pública, favorecida pela jurisprudência firmada com base na imprecisão da norma que o criou, facultou o controle do cidadão — quer de forma individualizada, quando agencia suas demandas por meio do Ministério Público, quer de forma coletiva, quando o faz mediante o recurso às associações civis — sobre as decisões do poder público, dos agentes de mercado e da sociedade.

Dessas inovações institucionais, resulta, pois, a original combinação entre as duas formas de representação. Assim, enquanto os interesses emergentes do acelerado processo de modernização econômica foram canalizados à esfera pública pela via da representação partidária, a tradição comunitarista pôde encontrar sua reprodução na representação funcional. Essa solução anfíbia, longe de produzir tensões entre suas partes, na verdade as tem enlaçado. (VIANNA e CARVALHO in BIGNOTTO, 2004: p. 220)

Os instrumentos de controle de constitucionalidade também podem ser considerados instrumentos de participação pois possibilitam os cidadãos invalidarem uma decisão política - lei ou ato de governo - face sua incongruência com as normas constitucionais. Estas, como já salientado, podem ser caracterizadas como uma manifestação positivada do interesse público.

Segundo José Afonso da Silva:

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o Governo federal, nem o Governo dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação nacional só serão válidas se conformarem com as normas da Constituição Federal. (2007: p 46)

Dessa forma garantiu-se a uma ampla comunidade de intérpretes o poder de questionar as decisões legislativas das maiorias parlamentares junto ao Supremo Tribunal Federal e bem como ao restante poder judiciário, sempre que se entender que um princípio constitucional foi violado. Tal garantia é estendida até mesmo aos entes originários do mundo da representação política (parlamentares).

Ademais esses instrumentos de participação política republicana viabilizam a interferência dos cidadãos no controle da coisa pública de forma direta, sem a necessidade de representação política parlamentar

Sem a mediação da representação política, indivíduos (nas ações populares) e associações (em especial, nas ações civis públicas) podem intervir diretamente na vida pública e na busca do bem comum, inclusive como já se ressaltou, no controle de constitucionalidade das leis — caso em que a vida associativa e tida como um membro da "comunidade dos intérpretes" da Constituição. De um outro ponto de vista, essa engenharia institucional, ao conceder acesso tanto à representação funcional, quanto ao cidadão particular ao processo de tomada de decisões em matéria pública, retoma a perspectiva, cara à tradição do comunitarismo que nos veio dos anos de 1930, de fazer da dimensão pública um lugar de pedagogia para o civismo, agora animada pelo princípio da auto-organização e não mais pela presença tutelar do Estado. (VIANNA e CARVALHO in BIGNOTTO, 2004: p. 222)

Mais do que a instrumentalização apontada, a grande inovação trazida pela Constituição de 1988 foi expansão de garantias ao poder judiciário, que agora pode exercer,

de fato, sua função harmonizadora e garantidora do ordenamento jurídico. Nesse sentido, verifica-se que o poder judiciário se transformou em um novo foro de discussão política, o que viabiliza a efetividade dos instrumentos de participação política.

Contudo, mesmo diante de todo esse aparato institucional, verifica-se que temática república não se manifesta como era de se esperar. Para que possamos analisar os problemas da eficácia republicana no Brasil, é necessário acrescentar uma metodologia a fim de analisar os ditames republicanos em uma perspectiva tanto estrutural quanto sistêmica.

3.2.1 - Direito e Estado como estruturas e sistemas

Desenvolvida pelo prof. Aloízio Gonzaga de Andrade Araújo, a teoria do “Direito e do Estado como estruturas e sistemas”¹⁴ fornece os instrumentos para uma análise diferenciada do tema, que a meu ver, possibilita um novo ponto de vista para a harmonização entre os posicionamentos oriundos das ciências jurídicas e ciências sociais.

Inspirado no método genético-imputacional de Piaget, o prof. Aloízio Araújo (2002) concebe que o Direito e o Estado devem ser compreendidos como formações resultantes que diferem das demais formações similares pela combinatória de fatores próprios característicos organizados, todavia, sob estruturas distintas.

Os ordenamentos normativos sociais resultam, sinteticamente, da combinação de um fato relevante para um determinado corpo social, atribuído de um determinado valor, o qual se procura regular através de uma norma. Como todo ordenamento normativo social é imputável – criado pelo corpo social na expectativa de alcançar o “dever ser” desejável - os fatores

¹⁴ *O Direito e o Estado como estruturas e sistemas: Um contributo à Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2005, (Tese de Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

elencados são organizados em torno de um centro de imputação criando uma estrutura própria.

Assim o que caracteriza o ordenamento normativo jurídico é a combinação de fato, valor e norma, organizados em torno do centro de imputação que é a pessoa. Ao estruturar os fatores em torno da pessoa, a estrutura resultante identifica o indivíduo não só como objeto - destinatário do regulamento - mas também como sujeito, que reivindica a observância da norma.

A norma jurídica sempre estabelece uma relação de direitos e deveres, ligando dois ou mais indivíduos. Garcia Maynez classifica essa característica de bilateralidade do direito.

Um indivíduo submetido a um ordenamento normativo religioso, por outro lado, só possui obrigações. O centro de imputação é a “divindade”. Esse indivíduo é apenas “objeto” não podendo exigir nada, restando-lhe acatar incondicionalmente as determinações do “ente divino”, ou melhor, daquele que fala por ele.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Estado, como uma formação social política, também é uma combinatória de um povo estabelecido em um determinado território submetido a um governo.

Contudo, toda formação sócio-política, por exemplo tribos, clãs, etc, são dotados, em alguma medida, desses elementos (povo, território, governo). O Estado diferencia-se destas, uma vez que sua formação resulta da combinação desses elementos estruturados em torno da soberania outorgada pelo direito. O direito viabiliza a personalidade jurídica do Estado, de forma que este passa a ser sujeito de direitos e deveres. Em suma, o Estado é combinatória dos elementos povo, território e governo estruturados em torno do direito; que por sua vez resulta da estruturação de fato, valor e norma em torno da pessoa.

Eis que o Estado e o Direito são formações resultantes indissociáveis, distintos de outras formações similares justamente pela composição de suas estruturas. A qualificação da

estrutura do Direito e do Estado, contudo, não é suficiente para compreender esses fenômenos.

Para explicar esse pensamento, partimos do exemplo da federação. A federação, grosso modo, é a forma de Estado em que o poder político é descentralizado entre as unidades federadas. Os Estados federais, portanto, são caracterizados pela conjugação de vários centros de poder político autônomos, reunidos em um mesmo território. A idéia do federalismo consiste na descentralização do poder político através da distribuição de competências entre as unidades federadas, definindo e estabelecendo os limites da autonomia política de cada um. Essa distribuição é feita a partir da Constituição Federal do Estado. Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos adotam, juridicamente, modelos praticamente idênticos.

Em outras palavras, a estrutura da federação brasileira é praticamente idêntica à estrutura da federação americana. Contudo, as diferenças na prática são patentes. Cada modelo, apesar de uma estrutura similar, possui uma identidade própria. Isso se dá pelo sistema no qual a estrutura está inserida. Tanto as federações americanas quanto a brasileira possuem o mesmo arcabouço estrutural no seu nascedouro. Entretanto, assim como ocorre em todas as ciências aplicadas, essas estruturas são pressionadas por fatores históricos e culturais que a transformam no tempo.

Assim, as estruturas socioculturais, ao contrário das estruturas oriundas das ciências naturais, são lançadas no tempo, o que, inevitavelmente provocarão mutações significativas. Estruturas iguais se comportam de forma diferente em razão do tempo e espaço, motivo pelo qual devem ser compreendidas, também, como sistemas.

Estruturas e sistemas hão de ser diferenciados já que

Enquanto a estrutura deve ser compreendida, em qualquer campo, seja no das ciências puras, seja no das ciências aplicadas, como um conjunto de fatos ou elementos em combinação mais ou menos estável, com caráter de totalidade, que se conjugam numa unidade e identidade para dar origem, compreensão ou explicação a um fenômeno (um ser ou uma coisa, um fato, um ato, etc.)

independentemente do tempo, o sistema já deve ser entendido apenas como o movimento ou ação das estruturas das formações naturais e formações sócio culturais no tempo, cuja sobrevivência impõe a auto-regulação possível em razão das instabilidades próprias das atividades humanas ou do mundo físico e biológico, que exigem a sua transformações para se adaptarem.” (ARAÚJO, 2002: p 92)

O Direito assim como o Estado, devem ser compreendidos tanto como estrutura (combinatória de elementos própria mais ou menos estática) como sistema (estrutura lançada no tempo e espaço – história). Só assim é possível entender a identidade própria de cada fenômeno na realidade.

Em outras palavras, o estudo do Direito e/ou do Estado sob o ponto vista unicamente formal-estrutural é claudicante, pois padece de elementos que atribuem a identidade real do fenômeno.

Destarte o princípio republicano deve ser entendido tanto como direito, exigível e oponível ao Estado e demais pessoas; bem como elemento do Estado, adotado como forma de governo; ambos sob ótica estrutural e sistemática. Como estrutura, a república é um complexo de construções institucionais reunidos em torno do centro de imputação que o direito. Sob a ótica sistêmica, a estrutura republicana é lançada na dinâmica histórica em que a devida efetividade depende da consciência cívica dos elementos daquele sistema.

3.3 - Considerações sobre a eficácia do postulado Republicano

Em que pesem a construção institucional preconizada no princípio republicano, o que se verifica é que a eficácia desse postulado depende de elementos que vão além da previsão jurídica dos instrumentos demonstrados. Estruturalmente, pelo menos à primeira vista, o

Estado Brasileiro é dotado de uma infinidade de instrumentos que deveriam garantir a República. A falha é, portanto, sistêmica.

Contudo, nem cumprida uma década de retorno ao Estado de direito, o desalento substituiria o otimismo até então dominante na bibliografia. Assim, nas análises posteriores à promulgação da Carta de 1988, a república, malgrado o bom desenho de sua arquitetura institucional, passava a ser vista como carente de uma sociedade compatível com ela, pois a que emergira do período autoritário parecia incapaz de comportamentos adequados aos padrões de civismo que lhe correspondem. Descobria-se que, no Brasil, as grandes maiorias, embora enérgicas na perseguição de seus interesses privados, encontravam-se francamente alheias às instituições fundamentais às poliarquias — partidos, sindicatos e associações. E, como lembra J. A. Moisés (1995, p. 73), o otimismo que precedera a transição democrática cedeu lugar às grandes incertezas que marcaram os diagnósticos elaborados na década de 1980, voltados, em sua maioria, à discussão sobre os elementos indispensáveis à construção de uma democracia estável. (VIANNA e CARVALHO in BIGNOTTO, 2004: p. 198)

Para início da análise recorda-se: *Res publica, res populi* - coisa pública, o que é do povo. A própria etimologia do termo República já traça seu significado. A realidade política brasileira, entretanto, demonstra que a República Brasileira tem outro significado.

Não existe o devido trato com a coisa pública. No Brasil, “coisa pública” é aquela que não tem dono, ao contrário de ser aquilo que pertence a todos. *Res publica* passa a ser *res nullius* – coisa sem dono; ou pior passa a ser *res derelicta* – coisa abandonada. Aquilo que leva o título de “público”, na verdade é tratado como se fosse de ninguém, é passível de ser apropriada, incorporada ao patrimônio particular.

Republicanismo é substituído na prática por patrimonialismo. Não há estrutura que resista a uma cultura política enraizada na qual os integrantes do governo não considerem errado utilizar as prerrogativas do cargo em proveito próprio. Da mesma forma, os incumbidos institucionalmente de fiscalizar (como o Ministério Público e próprio Poder Legislativo) utilizam-se do mesmo expediente. O próprio povo que esbraveja palavras de

ordem é leniente, pois se por um lado clamam por uma mudança, por outro esperam a oportunidade para aproveitar das “benesses” do poder público. Pertinente é a célebre citação de Vitor Hugo: *"Entre um governo que faz o mal e o povo que o consente, há certa cumplicidade vergonhosa"*.

Sob esse prisma, verifica-se que o critério da responsabilidade também é abalado. A sensação de impunidade é patente. Aos poucos retornamos a antiga configuração da monarquia absolutista em que o governante passa a ser irresponsável pelos seus atos. Constrói-se a idéia que se o poder inerente ao cargo é “meu” e não do Estado, posso fazer com ele o que “eu” bem entender. Passa a ser um privilégio. Voltamos a vivenciar o século XIX em pleno século XXI. É oportuno utilizar a expressão do manifesto republicano de 1870 para demonstrar a atualidade daquelas palavras: *"O privilégio [...] é, em síntese, a fórmula social e política do nosso país [...], isto é, todas as distinções arbitrarias e odiosas que criam no seio da sociedade civil e política a monstruosa superioridade de um sobre todos ou de alguns sobre muitos"*

Sob a ótica do direito, o princípio republicano também apresenta falhas sistêmicas. Apesar das diversas disposições constitucionais acerca de elementos e institutos da república, o conteúdo do normativo do próprio princípio republicano é vago e pouco explorado e, principalmente não utilizado pelos operadores do direito. Os elementos são aplicados individualmente, sem o norte principiológico que fornece unidade necessária para a efetivação da república como direito.

Ademais, o trato da república pela cultura jurídica a diminui, sendo na prática reduzida a uma simples questão de nomenclatura do chefe de Estado.

Tudo o que foi exposto demonstra que a República brasileira está por se completar. Na expressão cunhada por Raymundo Foro, trata-se de uma república inacabada. Em um posicionamento mais radical, Florestan Fernandes protesta:

“No Brasil nunca existiu uma *República* – e nunca existirá alguma que mereça o nome, enquanto as “classes dirigentes” ficarem tão rentes a essa barbárie que se rotula civilização e toma ares de “*democracia à brasileira*”. (2007: p.97)

Todavia, mesmo em face de todas essas considerações negativas, podemos afirmar que a República no Brasil não perdeu o significado, mas também não atingiu sua plenitude para ter um significado efetivo. Uma análise do ponto de vista estrutural e sistêmico demonstra que a adoção de elementos ainda não é suficiente para construir o fenômeno republicano.

Do ponto de vista jurídico, por exemplo, o simples reconhecimento da força normativa do postulado republicano permite que ele seja efetivamente exigível perante o Estado e demais integrantes do governo, instrumentando o judiciário para receber as provocações da sociedade. A partir desse ponto, faz-se necessário que o povo e demais instituições exerçam seu direito de controle e fiscalização republicana. Na verdade, não é necessária a criação de nenhum instrumento inovador, apenas aplicarmos os que já existem, que são vários.

Como observa Eisenberg (2003b, p. 203), em sua bela leitura de Dewey, a democracia resulta de “uma pedagogia política ancorada na experiência concreta dos cidadãos de cada comunidade”. No forte sentido que lhe empresta Dewey, a nossa experiência- na aparência uma combinação bizarra entre liberalismo e comunitarismo, entre representação política e representação funcional — está por conhecer um movimento reflexivo, capaz de traduzi-la em um modelo democrático justificado persuasivamente. A indicação desse texto e a de que esse movimento se encontra interdito, não porque a nossa experiência seja mal sucedida, e sim porque nós ainda nos recusamos a reconhecer a riqueza da sua singularidade, sempre preocupados com o que nos falta e não com o que já temos. (VIANNA e CARVALHO in BiGNOTTO, 2004: p. 223).

4 - Falhas do sistema de participação política no Brasil.

No decorrer deste trabalho procurou-se analisar e identificar as diversas acepções da participação política no Brasil, principalmente aquelas pouco consideradas pelo senso comum. O objetivo primordial investigar o caráter jurídico dos instrumentos de participação política, procurando, ainda, identificar os direitos correlatos que complementam e efetivam o direito à participação política no Brasil.

A relevância deste estudo, além do reconhecimento da participação política como direito, é munir o jurista com argumentos que o possibilitem enfrentar as diversas falhas que permeiam a efetiva aplicação do postulado participativo. O que se verifica é que o Brasil possui uma ampla instrumentalização de participação política (talvez seja o país que possua o mais numeroso e variado mecanismo de participação política institucionalizada no mundo). Contudo, mesmo em face desse aparelhamento estrutural, o que se constata é que na prática, esses instrumentos não só são pouco utilizados, como muitas vezes desvirtuados. Em outras palavras, pode-se dizer que existe uma crise generalizada no sistema de participação política no Brasil.

Neste capítulo, contudo, serão apresentados apenas dois grupos representativos dessas falhas. O primeiro consiste em demonstrar o esvaziamento do foro participativo dentro do legislativo no que tange a casos altamente polêmicos e o seu deslocamento para a seara do poder judiciário. O segundo evidenciar através de pesquisas quantitativas o desvio e subutilização dos instrumentos de ação civil pública e ação popular.

O apontamento dessas falhas tem por objetivo fundamentar as considerações feitas ao final da exposição dos citados defeitos. De certa forma, o efetivo problema da falha do sistema de participação reside, na falta de cultura cívica dos cidadãos. Conclui-se que a

elevação das acepções sobre a participação política ao patamar de direito constitucionalmente garantido, aliado ao exercício constante da participação pode ser uma saída para esta celeuma.

4.1 - Omissão do Poder Legislativo e esvaziamento do foro participativo

Atualmente é notória uma descrença generalizada diante as ações dos agentes políticos que ocupam as diversas instâncias do Estado (presidente, governadores, prefeitos, vereadores, senadores, deputados) levando os eleitores se sentirem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. A crise de representatividade tem figurado como tema recorrente nas pesquisas tanto das ciências jurídicas quanto das ciências sociais.

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais. (CAMPOS e SANTOS: 2009, p.2408)

Constata-se que o parlamentar, na melhor das hipóteses, passa a ser apenas um mediador entre os interesses particulares de uma parcela de seus eleitores (e do seu próprio interesse) ao invés de ser um representante do interesse público. Essa conduta, aliado ao alto grau de apatia política e desconfiança do eleitorado em geral, resulta em uma das principais causas da referida crise de representatividade. O que se quer enfatizar, para efeitos desse trabalho, é que “a representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população”, conforme foi muito bem asseverado na citação supramencionada.

Verifica-se, portanto, uma omissão do Poder Legislativo em regulamentar os assuntos emergentes na sociedade. Ademais, é claro o posicionamento dos atores políticos em evitar a exposição e desgaste em assuntos polêmicos como uniões homoafetivas e interrupção de gestação. Ante a inércia legislativa, o judiciário vem ocupando cada vez mais as vias políticas.

A omissão legislativa aliada a amplitude de matérias constitucionais, bem como a vasta possibilidade de acesso ao judiciário ante nosso sistema de controle de constitucionalidade tem proporcionado o crescimento do fenômeno da judicialização da política ou até mesmo o ativismo judicial. Alguns casos emblemáticos podem ser citados a título exemplificativo: Constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias (ADIn 3.510/DF, Rel. Min. Carlos Britto); Vedação do nepotismo nos três Poderes (ADC 12, Rel. Min. Carlos Britto; e RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski); Prisão por dívida (HC's 87.585/TO, Rel. Min. Marco Aurélio e 92.566, Rel. Min. Marco Aurélio; RE's 349.703, Rel. p/ ac. Min. Gilmar Mendes e 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso); Restrições ao uso de algemas (HC 91.952/SP, Rel. Min. Marco Aurélio).

Sem adentrar no mérito dessa crescente atuação do judiciário, o que se verifica na prática é que certos assuntos (principalmente os que demandam maior deliberação dado à complexidade e polêmica da matéria) vem sendo retirados do debate político e transportados para o universo da argumentação judicial. Ou seja, a discussão e tomada de certas decisões políticas por excelência estão migrando do foro eminentemente participativo para uma *locus* notadamente não participativo. Mesmo que o judiciário adote (como vem adotando) medidas como audiências públicas e o *amicus curiae*, não há espaço para uma ampla intervenção participativa.

Se por um lado a Constituição ampliou os espaços de participação política ao dotar o Poder Judiciário de competências para atender as demandas oriundas de ações coletivas e populares, bem como o próprio controle de constitucionalidade, por outro, a omissão do Poder

Legislativo em exercer seu papel representativo esvazia esse locus participativo por excelência.

4.2 - Desvio e Subutilização das Ações Cíveis Públicas e Populares

Conforme foi demonstrado no decorrer deste trabalho, as ações cíveis públicas e ações populares perfazem um importante instrumento de participação política, possibilitando que o cidadão fiscalize e controle, sem a mediação dos representantes eleitos, a condução e implementação de decisões políticas.

Entretanto, verifica-se que tais institutos são muito pouco utilizados pela sociedade como forma de participar politicamente. Sobre o uso da ação popular no Brasil tem-se a seguinte consideração:

“Infelizmente, reconhece-se que a ação popular, depois de meio século de implantação, continua com modesta presença nas estatísticas forenses, e, como comenta José Carlos Barbosa Moreira, *“a luta de um cidadão isolado contra os responsáveis pelos atos lesivos seria semelhante com a que travaria contra um gigante”*. Isso porque, obviamente, muitos fatos o desencorajam a propor a ação popular, principalmente a força política e econômica dos seus adversários, a carência de conhecimentos técnicos, e até a necessidade de ser representado por advogado.” (ALMEIDA, 2005: p.14)

Estudos quantitativos sobre as ações cíveis públicas no Estado do Rio de Janeiro demonstram que apenas uma parcela diminuta dessas ações é ajuizada pela sociedade. (MOREIRA, 1993; LOPES, 1998; CARNEIRO, 1999 apud VIANNA e BURGOS in VIANNA, 2003) . Esses estudos demonstraram que no universo das ações pesquisadas, o Ministério Público era autor da maioria esmagadora das ações com cerca 70%. O Poder

Público era responsável por cerca de 20% enquanto a sociedade só havia proposto cerca de 10% de todas as ações civis públicas propostas. O resultado dessa pesquisa desabona o pressuposto de que o este instrumento revigoraria a vida republicana além de estimular o associativismo com um todo. Mesmo que se entenda que o Ministério Público tenha substituído as organizações civis e que, como "advogado da sociedade" tenha cumprido seu papel, fato é que, como mecanismo de participação política, a sociedade tem deixado de utilizá-lo de forma contundente.

Os resultados da pesquisa acerca das ações populares são menos animadores.

A pesquisa demonstrou que de todas as ações populares analisadas, cerca de 20% foram propostas por cidadãos comuns. Mas o que salta ao olhos é que mais de 30% foram propostas por políticos numa clara evidência que a finalidade deste instrumento vem sendo desviada.

a significativa presença de políticos e/ou interesses políticos no cenário das ações populares é tomada como evidência do desvirtuamento de suas finalidades mais nobres, e da contaminação do sistema judiciário com problemas de orem política, mais do que jurídica.(VIANNA; BURGOS in VIANNA, 2003: p 415)

É importante salientar que a referida pesquisa também demonstra tendências de evolução do uso desses instrumentos, conforme será salientado no item seguinte.

4.3 - Considerações sobre as causas das falhas do sistema de participação política

Falhas apontadas do sistema de participação política são meramente exemplificativas dentro de um vasto universo de problemas. A escolha das falhas apontadas teve o objetivo de demonstrar que todo o aparato institucional existente no Brasil não coíbe o esvaziamento

participativo. O que se verifica é que a falta de participação efetiva não decorre do modelo adotado, mas do ator nele inserido. Falta o amadurecimento cívico por parte dos cidadãos, que desperte um maior interesse pela política. Na esteira do pensamento de João Ubaldo Ribeiro:

Se não gostamos do comportamento dos políticos e do funcionamento do sistema e não fazemos nada quanto a isso, estamos sendo políticos: estamos contribuindo para a perpetuação de uma situação política indesejável ou inaceitável. Se queremos fazer alguma coisa para melhorar a situação, também estamos sendo políticos, pois a única via de ação possível, neste caso, é a política.

Numa visão pessimista do pensamento do francês Leon Blum: “Os Governos são as velas, o povo é o vento, o Estado é o barco, e o tempo é o mar”. No Brasil, entretanto, a vela é danificada; o vento não tem direção, o barco é pesado e ineficiente; e o mar está em perene estado de tormenta.

Esta exposição foi iniciada em tom excessivamente pessimista justamente para salientar a gravidade do problema. Isso porque, como já foi largamente apontado neste trabalho, a estrutura de participação política no Brasil é das mais completas que existe, mas sua aplicação na roda do tempo se mostra incipiente. Retornando o uso metodológico de das estruturas e sistemas, o que se constata é que o defeito do complexo participativo reside no sistema no qual está inserido, qual seja,

A afirmação de insuficiência ou falta de consciência cívica pode ser corroborada pela pesquisa coordenada por José Murilo Carvalho junto ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e pelo Instituto de Estudos da Religião CISER. CPDOC/ISER. Lei, justiça e cidadania, 1997 e 1998. (CARVALHO, 2002)

Trata-se de uma pesquisa de opinião realizada em 1996 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizada em 1996. O objetivo era avaliar a cultura política brasileira segundo os parâmetros de três versões clássicas da tradição democrática ocidental: a primeira é a do

conceito liberal de cidadania¹⁵; a segunda é a do republicanismo clássico, ou do humanismo cívico¹⁶; e uma terceira que é a visão comunitária de cidadania¹⁷.

Buscava-se detectar na cultura política brasileira indicadores dessas três tradições. O resultado, contudo, mostrou que nossa cultura política, não pode enquadrar-se em nenhuma das versões que marcaram a tradição ocidental. As respostas dos entrevistados eram agrupadas em grupos que representavam a categoria da resposta (ex: direito o voto, ou participação política eram agrupados como direitos políticos)

Tabela 4.1
Percepção de direitos por tipos

DIREITOS	
Políticos	1,6
Civis	11,7
Sociais	25,8
Outros	4,2
NS/NR	56,7
Total	100,0
N	4733

Fonte: CPDOC/ISER. *Lei Justiça e cidadania*, 1997, p.II. In CARVALHO, 2002 p. 107

(tabela 4.1) O entrevistador pedia ao entrevistado que citasse três direitos constitucionais que considerasse mais importantes. Nota-se de imediato que a maioria dos entrevistados de 56,7% não é capaz de mencionar um só deles. Observe-se, que os direitos políticos são quase totalmente ignorados.

¹⁵ Baseada na titularidade de direitos individuais, o modelo é centrado no indivíduo, excluindo da análise o bem comum e seus interesses pertinentes às virtudes cívicas.

¹⁶ Distingue-se radicalmente da anterior na medida em que enfatiza a preocupação com a *res publica*, com o bem coletivo, mesmo que isto exija o sacrifício do interesse individual.

¹⁷ Uma mescla entre as versões anteriores, mas que se concentra menos que a titularidade de direitos, importa aqui o sentimento de pertencimento a uma comunidade política.

Tabela 4.2
Tipos de direitos civis

DIREITOS	
Liberdade	55,2
Igualdade	9,0
Segurança/justiça	33,9
Propriedade	1,8
Total	100,0
N	554

Fonte: CPDOC/ISER. *Lei Justiça e cidadania*, 1997, p.11. In CARVALHO, 2002 p. 107

(tabela 4.2) A alta frequência da liberdade não assusta já que é o direito visto tradicionalmente como o mais importante. A segurança e a justiça, o que é consistente com a primazia dada aos direitos sociais na tabela anterior. Segundo o coordenador da pesquisa

difícil entender a baixíssima referência à propriedade individual como direito. Fica-se com a impressão, frente a esses dados, que estamos diante de cidadãos que não apenas ignoram seus direitos como demonstram pouco apreço por um direito típico da sociedade liberal qual seja o da propriedade. Aparece nas respostas uma visão que privilegia a ação do Estado em detrimento da iniciativa e da participação do cidadão e mesmo de seus interesses materiais vistos pelo viés da propriedade. (2002: p. 109)

Tabela 4.3
CONFIABILIDADE

DIREITOS	
Confiável	30,2
Muito confiável	6,5
Pouco confiável	46,3
Não é confiável	13,8
NS/NR	3,2
Total	100,0
N	1578

Fonte: CPDOC/ISER. *Lei Justiça e cidadania*, 1997, p.11. In CARVALHO, 2002 p. 107

(tabela 4.3) O “Indicador de espírito comunitário geralmente usado em estudos de cultura política é o grau de confiança que se tem nos concidadãos. A confiança mútua seria

indicação do reconhecimento de que todos participam de valores e objetivos comuns” (2002: P. 110).

O entrevistador pedia que o entrevistado dissesse se confia no brasileiro. A pesquisa revelou que 60% dos entrevistados consideram os brasileiros como não confiáveis ou pouco confiáveis.

Tabela 4.4
Deveres dos brasileiros

DEVERES	
Cívica	17,7
Religiosos e morais	13,1
Políticos	4,6
Cívicos	3,8
Outros	4,1
Nenhum	1,0
NS/NR	55,7
Total	100,0
N	4733

Fonte: CPDOC/ISER. *Lei Justiça e cidadania*, 1997, p.ll. In CARVALHO, 2002 p. 107

(tabela 4.4) “A presença da cidadania vista como virtude cívica pode ser detectada pela noção que as pessoas têm do interesse público, pelo senso de dever em relação à coletividade e pelo grau de envolvimento na vida pública.” (CARDOSO, 2002: p 111)

Perguntados sobre os deveres dos brasileiros, 57% dos entrevistados não conseguiram mencionar nenhum. A participação política foi praticamente ausente. A poucas que responderam ao quesito, consideraram o voto como dever ao invés de direito.

Uma constatação relevante na pesquisa é que apesar do desconhecimento (ou indiferença) dos direitos, principalmente políticos, os entrevistados apresentavam alta participação eleitoral (afinal o voto é obrigatório no Brasil) bem como um alto índice de enquadramento no sistema político-legal.¹⁸ Os baixos índices de cultura cidadã na são reflexos de exclusão legal ou institucional. Na Conclusão de Cardoso “quer dizer que as

¹⁸ Maioria dos entrevistados tinha documentação completa além de alta exposição aos meios de comunicação

peessoas são incorporadas a esse mundo sem que sua postura diante da política seja alterada. Formam-se o súdito e o consumidor sem que ao mesmo tempo surja o cidadão participante.”(2002: p. 112)

No Brasil, o descaso, ou mesmo desprezo, pela política e pelos políticos aparece consistentemente nas pesquisas e o mesmo se pode dizer dos baixos índices de participação social. Tem havido, sem dúvida nos últimos 15 anos uma ampliação da prática dos rituais democráticos constituídos pelas eleições livres, pela organização partidária e sindical, pelo debate público. O estranho é que tal prática não parece ter alterado uma cultura política marcada pela ausência, ou ao menos pela fraca presença, dos valores que na tradição ocidental tradicionalmente se vinculam a uma cidadania ativa. (CARDOSO, 2002: p 113)

Sob uma perspectiva histórica, a “subversão” dos valores republicanos é peculiarmente identificada por Carmem Lúcia Rocha ao preconizar que a “República no Brasil tem recebido constantes adjetivos. Pior. Tem tido nomes e sobrenomes particulares: República de Absurdos, República das Alagoas, República do Pão de Queijo, República Paulista ...” (1996, p.146). Ademias

Em um país acostumado desde os tempos mais remotos em confundir o público e o privado, adotando uma postura personalista nas relações públicas, a estrutura burocrática foi precariamente construída, constituiu-se com o tempo a figura de um funcionário público que trabalha em prol do privado, ainda que em uma instituição pública. Mesmo com a Constituição da República de 1988, as heranças políticas e sociais, historicamente construídas e consolidadas, refletiram-se na implantação da jovem democracia, que sofre, desde então, com políticos muitas vezes despreocupados com realizações, de fato, benéficas ao futuro político e institucional do Brasil, agindo segundo interesses particulares, praticando corrupção e fraudes, elegendo-se para sugar nos “fartos seios do Estado” e constituir riqueza pessoal. Agem visando as próximas eleições, não as próximas gerações. (CAMPOS e SANTOS: 2009, p.2416)

A mudança de estrutura institucional se dá por meio de uma engenharia jurídica. A modificação sistêmica, contudo, consiste em uma construção cultural. Nesse sentido, o principal ponto a ser atacado é concepção de interesse público e a apropriação da coisa

pública pelo particular. Mesmo em sociedades altamente individualizadas, como é o caso da maioria das economias capitalistas avançadas, pode se verificar que a coisa pública pertence a todos, até para viabilizar o a concretização do interesse particular. No Brasil, contudo, ainda vige a noção que aquilo que é público não é de ninguém. Os gabinetes parlamentares são um exemplo de uso da coisa pública como meio de efetivação de interesses particulares. Sob a ótica do parlamentar, o gabinete é ator de mercado no qual a moeda é o voto. Tem-se, assim, a confusão entre o interesse do político enquanto candidato e a função do político enquanto representante. Sob a ótica do eleitor, de maneira geral, o gabinete é um centro de solução de seus problemas pessoais como emprego, assistência médica e patrocínio de suas atividades.

"O patrimonialismo das estruturas políticas locais sobreviveu e manifesta-se de maneira curiosa. Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da 'terra dele'. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos. Os amigos ocupam cargos 'de responsabilidade' ou 'de confiança' em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal, e óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a parentes, amigos e conhecidos, expostos ao controle da mesma estrutura local".(LEAL: 1976,p43)

Dentro desse contexto, faz-se necessário identificar saídas para que o sistema de relações entre o público e o privado possam ser devidamente delimitado, proporcionando, assim a construção da consciência cívica no cidadão brasileiro. O resgate da noção de interesse público perfaz um dos elementos ou conceitos-chave para a superação do problema.

A proposta deste trabalho é de elevar as diversas acepções participação política ao patamar de direito e assim, possibilitar a exigência de sua implementação bem como a dos seus direitos correlatos. O constante exercício da participação, nos termos da democracia participativa, possivelmente proporcionará o alargamento da conscientização democrática e republicana.

O exercício da participação realmente tende a qualificar a própria atuação participativa, consistindo em uma espiral evolutiva, como se comprova pela pesquisa mencionada no item anterior, cuja a conclusão se retoma:

Uma das evidências empíricas forte, obtidas pela pesquisa das ações civis públicas e das ações populares, é que elas têm sido freqüentadas por um amplo espectro de atores sociais e políticos, do homem comum ao parlamentar, de uma pequena associação de moradores à grande empresa (VIANNA; BURGOS in VIANNA, 2003: p 484)

E conclui afirmando que se tem "uma forte indicação de que a sociedade já começa a perceber nessas novas instituições da democracia brasileira possibilidades de participação na vida pública e de aquisição de direitos." (p.484)

5 - Considerações finais

Pode-se verificar que existe um grande esforço empreendido por estudiosos das diversas áreas do conhecimento no sentido de buscar soluções para os problemas político-jurídicos basilares da atualidade. Tal esforço é calcado no resgate do referencial republicano. A presente dissertação, de certa forma, se insere nesse grupo.

Ao analisar os pressupostos participativos no Brasil o que se verificou foi que existe uma plenitude de instrumentos participativos que podem ser (na verdade devem ser) reconhecidos como direito de estatura constitucional. Constatou-se, contudo que a mera existência de instrumentos participativos não condiz, necessariamente, com a efetivação da participação pelo cidadão. Na verdade pode se constatar um esvaziamento sob o prisma participativo da atuação do Poder Legislativo, que é (ou pelo menos deveria ser), o símbolo mais expressivo participação política em um modelo representativo. Chegou-se a conclusão que a falha do sistema consiste em uma falta de consciência cívica que pode ser traduzida no distanciamento do conteúdo do interesse público de forma generalizada. A conjuntura atual nos mostra que a relação entre o público e o particular não é muito bem delineada o que, eventualmente, provoca distorções do sistema participativo. Tal conclusão decorre da análise dos princípios fundamentais do ordenamento brasileiro que sustentam o direito à participação política.

Por outro lado, a análise do princípio da democracia permitiu concluir que o modelo democrático adotado na atual dinâmica constitucional é deliberativo-participativo. Isso implica que a interpretação das normas atinentes à participação política, bem como os direitos correlatos a ela, deve ser no sentido de possibilitar o máximo grau de participação dos

cidadãos e suas formas associativas na tomada e controle das decisões políticas, respeitados os limites de cada instrumento.

Dessa forma, a primeira constatação que se pode chegar nesse trabalho é que o Brasil comporta um alto nível de instrumentos participatórios, tendo o constituinte ampliado o foro de participação ao judiciário, munindo os cidadãos de instrumentos participativos que independem da mediação de uma representação eleita. Ademais, pode-se constatar que a opção do constituinte, dado à interpretação das normas constitucionais pertinentes aliadas a evolução do processo de redemocratização que culminou na constituição de 1988, foi de descentralizar os centros de tomadas de decisão política através da viabilização da criação dos diversos conselhos deliberativos.

Constatou-se, também, que a investigação do conteúdo jurídico do princípio democrático calcado na modelagem participativa, possibilita que a educação em direitos humanos seja elevada a direito correlato à própria participação política, perfazendo, portando uma das bases sustentadoras da efetividade do postulado participativo.

Por fim, verificou-se empiricamente que o constante exercício da participação, nos termos da democracia participativa, possivelmente proporcionará o alargamento da conscientização democrática e republicana. Cumpre salientar, ainda, a necessidade imperativa de se estabelecer um diálogo com as ciências sociais, procurando unificar entendimentos mutuamente aplicáveis, e assim desconstruir a modelagem incompleta replicada pelo tradicional ensino jurídico.

6 - Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Neuma (org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ALMEIDA, Mariana Caribé de. *Ação Popular à Luz do Direito Constitucional*. 2005 Disponível em <http://www.juspodivm.com.br/i/a/%7B0EEC4C89-5F79-4B80-9D25-CE15E1DE925B%7D_014.pdf> acesso em 15/07/2009.
- ALMEIDA-DINIZ, Arthur J. *Novos Paradigmas em Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.
- AMORIM NETO, Octávio. *O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro*. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo: UNESP, 2004.
- ARAÚJO, Aloízio Gonzaga de Andrade. *O Direito e o Estado como estruturas e sistemas: Um contributo à Teoria Geral do Direito e do Estado*. (Tese de Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2005.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- _____ *The Origins of Totalitarianism*. New York: Meridian Books, 1962.
- _____ *O que é Política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- ATALIBA, Geraldo. *Judiciário e minorias*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 96, 1977

- _____. República e constituição. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.
- _____. Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral da Cidadania: A plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional, 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Em defesa da república e da democracia. in BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et al (orgs.) *Direitos humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato* - São Paulo: Quartier Latin, 2009
- _____. *Educação para a cidadania e em direitos humanos*. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, *Anais II: olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula*. Águas de Lindóia, Feusp, v. 1, p. 165-177, 1998.
- BIGNOTTO, Newton. *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.
- _____. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. *Estado Governo Sociedade: Para uma teoria geral da política*. 12ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 14^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. *Teoria do Estado*. 5^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL (2006) Plano Nacional em Educação em Direitos Humanos. http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/br/pnedh2/pnedh_2.pdf [28 de novembro de 2008]

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, 1988. [28 de novembro de 2008]

BRASIL. *Plano Nacional em Educação em Direitos Humanos*. http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/br/pnedh2/pnedh_2.pdf, 2006. [28 de novembro de 2008]

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CAMPOS, Adriana ; SANTOS, Maria Clara O. . O ESVAZIAMENTO DA POLÍTICA PELO PAI DOS POBRES: OS REFLEXOS DA MITIFICAÇÃO DE UM LÍDER NA EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONAIS. In: II Salão Nacional de Divulgação Científica da ANPG, 2010, Natal. CADERNO DE RESUMOS DO II SALÃO NACIONAL DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA: A INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA E CIENTÍFICA NA AMÉRICA LATINA. Natal : UFRN, 2010.

_____. "SEDE-VOS TODOS BUROCRATAS!" A HOMOGENEIDADE DO CLUBE BUROCRÁTICO E POLÍTICO IMPERIAL. In: II Salão Nacional de Divulgação Científica da ANPG, 2010, Natal-RN. CADERNO DE RESUMOS DO II SALÃO NACIONAL DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA: A INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA E CIENTÍFICA NA AMÉRICA LATINA. Natal : UFRN, 2010.

_____. AS CONTRADIÇÕES E PARADOXOS DA VIDA POLÍTICO-PARTIDÁRIA DA REPÚBLICA OLIGÁRQUICA. In: II Salão Nacional de Divulgação

Científica da ANPG, 2010, Natal. CADERNO DE RESUMOS DO II SALÃO NACIONAL DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA: A INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA E CIENTÍFICA NA AMÉRICA LATINA. Natal : UFRN, 2010.

_____. TUDO JUNTO OU SEPARADO? BREVES POSICIONAMENTOS ACERCA DA PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA APRESENTADA PELO PODER EXECUTIVO AO CONGRESSO NACIONAL EM 2009. *In: Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009, p. 2406-2418* (http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2939.pdf).

CAMPOS, Adriana. Soberania e processo eleitoral. *In: Roberto Luiz Silva. (Org.). Soberania: antigos e novos paradigmas. 1 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, v. 1, p. -.*

CAMPOS, Adriana; ANDRADE NETO, João . Liberdade e Segurança: o impacto de um conflito (aparente) entre princípios na hermenêutica dos direitos fundamentais. *Justiça em Revista JCR*, v. 1, p. 86-102, 2010.

CARDOSO, Sérgio (org.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania na Encruzilhada. *in* BIGNOTTO, Newton. *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COLM, Gerhard. *O interesse público: chave essencial da política pública*. *In: FRIEDRICH, Carl (Ed.). Interesse Público*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989 .

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre : Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *Polyarchy – participation and opposition*. Yale: New Haven and London, Yale University Press, 1972.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 22^a ed., São Paulo: Saraiva, 2001.
- DURIGUETTO, Maria Lucia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.
- FAORO, Raymundo. *A República Inacabada*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007.
- _____. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4 ed. São Paulo : editora Globo, 2008.
- FERNANDES, Florestan. *Que tipo de República*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007.
- GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. *Democracia Possível: Espaços Institucionais, Participação Social e Cultura Política*. Campinas, SP: Alínea Editora, 2008.
- GOYARD-FABRE, Simone. *Princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999. HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Trad. Ernildo Stein. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HABERMAS.J. (1993) *O conceito de Poder de Hannah Arendt*, In: FREITAG, Bárbara; ROUANET, Sérgio (orgs.). Habermas. Sociologia. SP: Ática.
- HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. trad. Ernildo Stein. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho, Jefferson Camargo, Marcelo Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KLAUTAU FILHO, Paulo. O Direito à verdade e a Lei nº 11.111 de 05 de maio de 2005. in BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et al (orgs.) *Direitos humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato* - São Paulo: Quartier Latin, 2009
- LEAL. Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

- MELLO, Celso D. Albuquerque . *Curso de Direito Internacional Público*. 15ª ed., Vol. I e II, Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- MELO, Carlos Ranulfo (org.); SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política*. Legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- NÁDER, Alexandre Antônio Gíli. *PNDH E PNEDH: fontes e articulações*. http://www.dhnet.org.br/educar/a_pdf/nader_pndh_pnedh.pdf , 2007 [28 de novembro de 2008]
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In *Novos estudos-CEBRAP*, nº. 31, out. 1993, p.25-40.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIMENTA, Marcelo Vicente da Alckmim. *Teoria da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: Quem Manda, Por Que Manda, Como Manda*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.
- RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. in BIGNOTTO, Newton. *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- ROCHA, Carmem Lucia Antunes. *República e Federação: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1996.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Textos Filosóficos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- _____. *Do contrato social ou Princípios do direito político*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun. 1998.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, 1994
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte poder popular: (estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVEIRA, Rosa M. Godoy, et al. (orgs). *Educação em direitos humanos: fundamentos histórico-filosóficos*. João Pessoa: Editora Universitária. Disponível também em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/index.htm>, 2007. [28 de novembro de 2008]
- STRECK, Lênio Luiz; BOLZAN de MORAIS, José Luiz. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22ª ed., São paulo: Malheiros, 2007
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- UNESCO. *Plan of Action - World Programme for Human Rights Education*, http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfedh/plano_acao_onu.pdf, 2006. [28 de novembro de 2008]
- VIANNA, Luiz Werneck. *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Vol. 2. Brasília: Editora da UNB, 1991.