

ISSN 2318-4248



# Revista **Parlamento e Sociedade**



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**



# Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites

Humberto Dantas<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo aborda historicamente as contribuições diretas que iniciativas populares conquistaram na consolidação democrática do Brasil e reflete sobre as formas nas quais essa participação pode surgir, seja ela direta, representativa ou participativa. Abrange a discussão para a esfera da formação do indivíduo enquanto sujeito político e a deficiência atual desta formação e questiona o quanto a reforma política discutida atualmente no Congresso Nacional busca aprimorar os instrumentos de atuação da sociedade.

## Introdução

O objetivo deste texto é compreender a reforma política sob o viés da participação popular, traduzido aqui como “mecanismos de participação cidadã”. Para tanto, ele será dividido em três partes além da introdução e de uma breve conclusão. A primeira delas tem como objetivo apresentar, sem o intuito de esgotar o debate, um conceito pontual de “participação cidadã” e promover um recorte histórico dessa ação em atividades associadas à reforma política no Brasil desde a década de 80 do século XX até 2013. Em seguida, busca compreender se as manifestações de 2013 lançaram luz ao debate da reforma política sob o viés dessa participação e em que medida as propostas que envolvem uma suposta consulta à sociedade avançaram ou retrocederam. Por último, carrega o compromisso de entender o quanto a reforma política discutida atualmente no Congresso Nacional busca aprimorar esses instrumentos de atuação da sociedade.

---

1 Humberto Dantas, cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Professor e pesquisador do Insper e coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP.

A hipótese central do trabalho está associada à ideia de que no Brasil se vivem situações que revelam que a participação cidadã demanda amplos formais no campo da educação e, principalmente, carrega avanços práticos, como também resistências políticas que fazem parte do jogo democrático, este entendido sob a lógica das distintas formas de compreensão de uma sociedade acerca do papel dos cidadãos em geral.

Antes de adentrar no roteiro apresentado, é relevante considerar alguns pontos associados à reforma política. Se aqui ela for entendida puramente como “alterações no sistema político, partidário e eleitoral”, parece necessária a construção de alguns pontos essenciais. Dantas (2010), por sinal, não concorda que isso seja a “reforma política” que o país efetivamente demandaria, mas esse trabalho partirá de uma visão de reforma política restrita às discussões que se pautam no senso comum e estão associadas, predominantemente, às alterações em leis eleitorais e partidárias.

Diante de tal ponto e antes de o debate atender àquilo que se estabeleceu como roteiro neste texto, parece ser importante destacar mais dois aspectos relevantes que tornam ainda mais complexo o debate sobre a reforma.

Primeiramente, parece fazer sentido que uma reforma sempre parta de um objetivo final. Assim: qual o intuito principal da reforma política que está sendo debatida no Brasil atualmente? Por exemplo: aproximar representantes de representados? Fortalecer partidos políticos? Arrefecer a lógica da corrupção? Baratear campanhas? Reduzir o total de candidatos? Cada opção dessas pode conduzir à reforma política, ou o que se tem batizado assim, por caminhos distintos. E é muito improvável que exista apenas uma resposta, ou somente uma pergunta, ou mesmo que haja um conjunto minimamente organizado de objetivos levados adiante no Congresso Nacional que permita a construção de algo objetivo capaz de fazer sentido a um sistema. Ou seja, não há evidência, ou clareza, que faça com que o país rume para algo que possa ser construído e trazer ganhos ou benefícios efetivos, minimizando riscos. Os parlamentares não parecem capazes de se debruçar sobre uma tentativa de construir uma reforma partindo de um norte claro – por sinal, no Congresso é comum a repetição do mantra “cada parlamentar tem a sua própria proposta de reforma política”.

Assim, em se tratando de discussões a respeito de sistemas de representação, por exemplo, o debate deveria se debruçar sobre uma complexidade que parece ser ignorada. Os frágeis arranjos políticos que fazem a reforma rumar para a construção de um sistema que carece minimamente de um princípio

lógico transcendem facilmente a “engenharia” necessária à construção de um novo sistema. Não parece de fato haver resposta para a questão associada ao que se deseja efetivamente com a reforma para além de um sentimento duvidável de parcelas da sociedade acerca de um questionável desgaste do sistema atual e consequente alteração.

Em segundo lugar, é necessário considerar que uma reforma costuma ocorrer sobre um objeto definido e conhecido, permitindo planejamento. Algo modificado constantemente remete a uma preocupante ausência de formato claro. No Brasil, pelo menos desde a Constituição de 1988 – para que este texto se ancore apenas no período mais recente da democracia nacional –, uma eleição nunca foi realizada sem alterações em relação ao pleito anterior. Parte dessas mudanças é mínima, mas ainda assim altera a realidade e exige novos cálculos dos competidores, além de afastar o cidadão de uma estabilidade jurídica que poderia, e muito, contribuir para seu amadurecimento eleitoral. Esse cenário torna ainda mais complexo o fato de que tais alterações não vêm apenas do Poder Legislativo, respeitando prazos constitucionais acerca da anualidade das regras eleitorais e a lógica da tripartição dos Poderes em ambiente delicado como o sistema eleitoral, partidário ou político. Na história recente, decisões vêm de Executivos que possuem maiorias sólidas no Congresso Nacional, algo a ser debatido em profundidade em outra ocasião, e do Judiciário, que tem prerrogativa legal para lançar mão de resoluções inquestionáveis a despeito do período e do desenrolar do processo eleitoral em curso, como mostra Marchetti (2013).

Esse dois pontos aqui apresentados têm como objetivo, apenas, tornar o cenário descrito ainda mais complexo. A partir de agora o texto volta a se comprometer com a estrutura inicialmente apontada, ou seja, inclui nesse debate a possibilidade de a sociedade participar de forma mais próxima dessas decisões.

É possível incluir cidadãos no campo das decisões e construções conjuntas? Existem mecanismos para isso? Temos exemplos recentes em nossa história?

## **Conceituação e aspectos históricos**

O intuito não é encerrar a discussão sobre o conceito de “participação cidadã”, mas sim partir de uma definição para o desenvolvimento das principais reflexões sobre o envolvimento de parcelas da sociedade na reforma política. O texto de Teixeira (1997) parece bastante apropriado para os objetivos aqui apontados, por mais que se preocupe com um debate muito mais denso

em relação à definição do conceito aqui utilizado. Segundo o autor, a participação cidadã deve ser entendida “como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado”. Nesse processo, diferentes atores se organizam “tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado”. Se a característica desse processo está associada a uma atuação política complexa, é importante compreender que Teixeira observa que tal participação se utiliza de mecanismos institucionais disponíveis e de novas formas a serem desenvolvidas, sem, porém, negar “o sistema de representação, mas busca(ndo) aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos)”. Em resumo, para o autor:

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar. (TEIXEIRA, 1997, p. 194)

Diante de tal compreensão, o quanto os grupos e indivíduos fazem ou tomam parte da reforma política? O quanto a sociedade em geral está disposta a ingressar nesse campo? Que instrumentos existem ou podem passar a existir para adensar essa lógica de participação?

Primeiramente, parece necessário apreender que para além dos processos eleitorais, tendo em vista o fato de que a participação não nega o sistema de representação, diferentes agentes sociais devem estar envolvidos em decisões, garantias, aperfeiçoamentos, construções conjuntas e uma série de momentos e atividades condizentes com um aprimoramento de princípios democráticos. Nesse ponto, seria possível afirmar que a participação cidadã se aproxima do reforço (e esforço) de aspectos centrais do conceito de democracia participativa, entendida por Dantas (2006) como o envolvimento da sociedade em “decisões que transcendem a escolha de políticos”, buscando conjuntamente uma responsabilização maior em atividades de construção conjunta da realidade.

É nesse sentido que aspectos históricos merecem atenção desde, pelo menos, a década de 80 do século passado. Nesse caso em especial da história, a participação cidadã estaria associada a uma tentativa de alargamento dos direitos políticos e culminaria em conquistas e ações dignas de serem compreendidas. Os exemplos passam por conjuntos que envolvem movimentos sociais, conquistas legais, utilização de ferramentas institucionais e toda uma série de atividades. O que se convencionou chamar de “década perdida” do ponto de vista econômico marcou o período de maior efervescência política da história do Brasil, uma espécie de “década ganha” para a democracia.

O principal símbolo desse período, a despeito de outros pontos marcantes, foi o Movimento das Diretas Já em 1984. Milhões de brasileiros, com ênfase nas principais capitais do país, foram às ruas por direitos políticos, clamando o voto direto para a escolha do Presidente da República – algo que já havia sido conquistado em 1982 em relação aos governadores de Estado. À época, o resultado das manifestações causou frustração, pois em 25 de abril de 1984 a emenda Dante de Oliveira foi votada e, apesar da maioria obtida, regimentalmente findou rejeitada. A despeito de tal aspecto, em 1986 houve uma nova rodada eleitoral, já sob um Brasil governado por um civil (José Sarney, vice do falecido Tancredo Neves, ficou com o poder em 1985 em eleição indireta), marcou a escolha de governadores, deputados estaduais e de conjunto de congressistas que acumulariam a incumbência de formar a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, que ofertaria ao país a Constituição Federal de 1988 – a dita “Constituição Cidadã”.

O processo constituinte brasileiro é digno de nota no que diz respeito à participação da sociedade. Pouco relatado nos livros escolares de História, o envolvimento da sociedade merece destaque para além das escolhas dos representantes oficiais e de suas atuações. Dantas (2008) se concentra em narrar com maior cuidado, em obra organizada para compreender os 20 anos da Constituição Federal, o que representou o Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC), tratado também em Monclaire (1991), as reuniões temáticas que contaram com a participação direta da sociedade e as emendas populares ao anteprojeto constituinte, que mereceram a atenção de Michiles (1989). Como resultado desse terceiro processo, parcelas da sociedade apresentaram três emendas associadas a um adensamento da participação dos cidadãos em

decisões<sup>2</sup>. No primeiro caso é importante destacar que o SAIC, resultado de uma parceria entre Globo, Correios e Senado, rendeu o recebimento de mais de 72 mil cartas, de onde emergiam anseios e visões da sociedade sobre o país desejado. No segundo caso, cerca de 400 reuniões temáticas ocorreram, de onde emergiram aproximadamente 2,5 mil propostas defendidas sobretudo por organizações da sociedade civil. Por fim, 122 emendas arregimentaram milhões de assinaturas, sendo que 83 delas atenderam aos parâmetros regimentais e foram defendidas em plenário.

Como resultado dessa movimentação por direitos políticos e aperfeiçoamentos democráticos, Benevides (1991) destacou com ênfase e otimismo a conquista constitucional de ferramentas de participação direta nas decisões da sociedade. Assim, foram garantidos, a exemplo de praticamente todas as democracias do mundo, instrumentos como o plebiscito, o referendo e a lei de iniciativa popular na Constituição de 1988. Adicionalmente, ao longo dos anos seguintes, como é possível notar em obra de Dagnino (2002), instrumentos de democracia participativa surgiram ou se adensaram no Brasil, com destaque, nesse caso, para o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas. Mas também, para além da obra citada, ferramentas como as comissões de legislação participativa (AUGUSTO, 2015; BRELÀZ, 2012), as audiências públicas (BRELÀZ, 2012), a gestão participativa (CAVALCANTI; DANTAS, 2002) e tantas outras merecem destaque. Completa esse conjunto essencial de avanços, que pode ser percebido como um movimento em curso e em constante processo de mudança, conquistas associadas a um aprimoramento da capacidade de a sociedade acompanhar as ações governamentais por meio de ferramentas de transparência, sobretudo sob o uso da internet e das conquistas da Lei de Acesso à Informação (ANGÉLICO, 2013), entre outros.

Com base em tais aspectos é possível notar um aprimoramento, sobretudo institucional, nas condições para a participação cidadã no Brasil ao longo das últimas décadas. Some-se a isso um alargamento contínuo do total de organizações do Terceiro Setor, dando a entender que parcelas cada vez maiores da sociedade, segundo levantamentos decenais do IBGE, estão envolvidas na

---

2 Dantas (2008) destaca, com base no livro de Michiles (1989), as emendas 21, 22 e 56. A primeira tinha como objetivo “a incorporação de iniciativas populares e referendos que configurassem uma participação intensa do povo no processo legislativo”. A segunda tinha como objetivo “desconstruir o Estado” adotando modelo em que o “poder emanasse do povo naturalmente” e tivesse como princípios a transparência, a participação e a fiscalização do poder público por meio de ouvidoria popular. A última dizia respeito à participação da sociedade no processo legislativo, alimentando os representantes com propostas condizentes com os desejos “mais reais” da sociedade.

defesa de interesses e em ações sociais. Entretanto, algo que permeia toda a discussão deste texto se faz presente aqui e necessita compreensão: sob quais condições, em termos de valores/princípios, temos tais atuações, por exemplo, em canais formais de democracia participativa?

Em Dantas (2007) nota-se uma relação de dependência do conceito de Democracia com relação a dois aspectos essenciais. O primeiro deles está associado à participação, e varia de acordo com o modelo democrático adotado. O autor dá três exemplos que apontam para tais variações: a democracia representativa, a democracia direta e a democracia participativa. Em cada um desses exemplos a forma essencial (pura) de participação muda de maneira significativa – na direta o cidadão comparecia, por exemplo, à praça ateniense; na representativa escolhe seus representantes em eleições, e na participativa mantém tal escolha e adiciona a ela espaços de decisões que transcendem o voto. Mas, de acordo Dantas, a construção de um segundo pilar capaz de amparar (sustentar) a Democracia é essencial. Utilizando de reflexões associadas a relevantes marcos teóricos, afirma que educação e informação são essenciais para a consolidação democrática. Assim, a participação cidadã é fundamental, sobretudo se o Brasil deseja consolidar princípios sólidos de uma democracia participativa.

Mas o quanto os cidadãos estão e são efetivamente preparados para o exercício e o uso de ferramentas democráticas? A questão mostra os desafios da educação política como atividade necessária para a compreensão de aspectos eleitorais e, além disso, para o uso das ferramentas de participação que transcendam o voto. O país está preparado para isso? A resposta para esse desconforto em relação à ausência de educação política é tratada pelo autor em outros trabalhos. Destaque para Martins Jr. e Dantas (2004) e Dantas e Estramanzo (2015), entre outros.

O que os estudos mostram é a ausência de educação política no país. Nesse debate, entretanto, existem posições bastante distintas. Há quem afirme que o país amadurece politicamente vivendo cotidianamente as experiências democráticas, sem a necessidade de formalização de conceitos. Há, no entanto, quem afirme que uma base conceitual de valores mínimos transmitidos oficialmente pelo Estado é essencial para adensar essa participação, fortalecendo o conceito de Democracia. Por fim, existe quem entenda que sequer a política deva estar presente nas escolas. Nesse último caso, o argumento é reforçado por quem defende que participação cidadã e ferramentas de participação amplas, que transcendam a representação política pura, se ancoram em posições

fortemente ideológicas. Nesse sentido, seria como se a aproximação entre cidadãos e esferas decisórias para a construção da realidade fosse um movimento de esquerda, por exemplo.

O tema é polêmico, e merece preocupação: traduzir um valor essencial de uma relevante conceituação de democracia, bem como um princípio moderno da administração pública em batalha ideológica, pode não necessariamente ser, nesse caso, em especial, algo benéfico.

## **A participação no atual cenário da reforma política**

Diante dos aspectos apresentados em torno da história recente do Brasil, com ênfase na obtenção de direitos políticos e no adensamento da participação cidadã da sociedade, parece relevante a compreensão acerca do estado atual dessa atuação ou aproximação em relação especificamente à reforma política. Parece consensual entre estudiosos da democracia que os modelos formais de representação vivem uma crise. O fenômeno seria notado desde, pelo menos, o fim dos anos 80 (DAHL, 2001). O problema adensa-se atualmente, e uma descrença generalizada nas instituições parece se espalhar, segundo resumo bastante simplificado dos argumentos de Castells (2013). Assim, o que esperar de uma participação cidadã quando a temática estiver associada a uma pretensa ou possível reforma que versa sobre a forma como se escolhem os representantes de um sistema bastante desgastado? O debate, nesse caso, se divide entre: a) aqueles que não depositam qualquer esperança em mudanças desse tipo; b) aqueles que entendem que a representação política formal é capaz de trazer respostas institucionais/legalistas por meio do que se convencionou chamar de reforma política, e c) aqueles que compreendem que a participação da sociedade nesse processo é fundamental. Com base nesse contexto é relevante apreender em que nível se encontra a participação cidadã quando o assunto é a reforma política.

Em termos históricos, para além do que foi mostrado na parte anterior deste artigo, o uso da Lei de Iniciativa Popular como ferramenta de alteração de aspectos legais relevantes do país tem chamado atenção. Ao todo, o Brasil soma sete matérias encaminhadas ao Congresso Nacional desde 1988 por meio dos parâmetros associados a esse instrumento constitucional destacado por Augusto (2015). Entre elas, duas trataram de questões claramente políticas. A primeira se transformou na Lei 9.840, de 1999, que criminaliza a compra de votos e o uso das máquinas administrativas em benefício de campanhas eleitorais. A segunda tornou-se famosa e ficou conhecida como a Lei da Ficha

Limpa, que cria barreiras institucionais para a participação eleitoral de políticos condenados em órgãos colegiados. Atualmente merece destaque o fato de alguns coletivos do Terceiro Setor estarem empenhados em discutir a reforma política, defendendo, de formas distintas, alterações no formato dos sistemas partidário, eleitoral e político em geral, o que pode gerar nova matéria em termos de participação na oferta de projetos de lei de iniciativa popular.

A despeito desses esforços, é das mensagens oficiais que parece emergir de forma mais clara o que poderia ser uma efetiva e ampla participação da sociedade na reforma política. Ao longo dos manifestos de 2013 ocorridos no país ficou clara a dificuldade de os representantes lerem e lidarem com as forças que foram às ruas. Veio da presidente da República a resposta mais disseminada, por meio de um pronunciamento em rede nacional de rádio e tevê. De acordo com Dilma Rousseff, para além de aspectos estruturais relevantes associados ao aperfeiçoamento de políticas públicas, o brasileiro clamava nas ruas por uma reforma política. A leitura é bastante contestável, mas a despeito do que a levou a tal conclusão, sua sugestão de reforma estava relacionada à convocação de uma constituinte exclusiva sobre o tema. Os juristas se dividiram entre a legalidade ou não do projeto, e a ideia perdeu força rapidamente à ocasião.

A presidente, assim, passou a considerar a ideia de realização de um plebiscito para o qual, inclusive, apresentou cinco temas que nele poderiam ser tratados. Estavam eles associados: a) ao formato das eleições, que poderia substituir ou não o atual sistema proporcional; b) à lógica de financiamento das eleições; c) à forma de ocupação da vaga de suplente de senador; d) ao fim do voto secreto no Parlamento, e e) à realização de coligações em eleições proporcionais.

Essa proposta traz uma contradição imediata. Como perguntar, numa mesma consulta popular, algo sobre mudança no sistema proporcional, inclusive com a possibilidade de abandono do modelo vigente e substituição por alternativa completamente distinta e, em pergunta posterior, questionar sobre a possibilidade ou não de ocorrerem coligações em eleições proporcionais?

Para além disso, a ideia da presidente foi duramente criticada por membros do Congresso Nacional. De acordo com os parlamentares, a realização de um plebiscito não passaria pela capacidade de o Legislativo definir os rumos da reforma, ou pelo menos esse poder ficaria enfraquecido no sentido de ofertar algo concreto à sociedade. Pela lei brasileira, um plebiscito é uma consulta sobre determinada temática que não tenha sofrido alterações em tempos recentes – o melhor exemplo é o plebiscito de 1993, que perguntou sobre

presidencialismo ou parlamentarismo, república ou monarquia, sem qualquer alteração recente nessas duas matérias. Diante de tal fato, o Parlamento entendeu que ficaria enfraquecido no debate sobre a reforma política, e sugeriu que a participação da sociedade, sob tal lógica de atuação, só deveria ocorrer sob o formato de um referendo. A lei brasileira mostra que nesse tipo de consulta existe uma alteração legal, que naturalmente conta com a participação do Parlamento, e posteriormente a sociedade é consultada – o melhor exemplo aqui está associado ao referendo de 2005, quando após a sanção do Estatuto do Desarmamento de 2003 a sociedade foi consultada sobre o comércio legal de armas de fogo e munição no país. Vimos, nesse embate, que pouca clareza havia em relação à participação popular na reforma política.

Os ácidos debates entre Legislativo e Executivo não tiveram fim no cenário efervescente de 2013. Entre 2014 e 2015, a presidente reeleita Dilma Rousseff afirmou, em diferentes instantes, que gostaria de passar para a histórica como a mandatária responsável por tal reforma. A declaração, mais uma vez, não foi bem recebida pelo Congresso Nacional. Em claro conflito com o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), a presidente da República recebeu como resposta que o Congresso se esforçaria para aprovar a reforma política por meio de emendas constitucionais, o que regimentalmente não exige qualquer tipo de participação e tampouco permite vetos do Poder Executivo.

A partir do primeiro semestre de 2015, o Congresso Nacional avançou sobre a pauta da reforma política, algo que poucos acreditavam ser possível diante de diversas tentativas anteriores sob o formato de comissões, propostas, relatórios e iniciativas ao longo dos últimos anos<sup>3</sup>. Assim, na Câmara dos Deputados, dando ênfase a uma tentativa de emendar a Constituição Federal, ou no Senado, de forma mais branda em relação ao conflito entre os poderes quanto a algumas alternativas que incluem projetos de leis em formato ordinário, o que se assistiu foram esforços parlamentares no sentido de novamente se avançar em matérias associadas à reforma política.

A despeito desse protagonismo maior do Legislativo, na Câmara dos Deputados – destaque-se –, existe um discurso por parte da Presidência de que alguns dos pontos a serem definidos nesse processo de reforma poderiam ser levados à consulta popular sob a forma de referendo. A questão é com-

3 Nesse caso, merece atenção o fato, já comentado, de que reformas têm sido feitas pelos Poderes Judiciário e Executivo e também pelo Poder Legislativo.

preender quais seriam eles, quais efetivamente serão convertidos em lei e em que instante se daria a atuação mais próxima da sociedade. Ademais, parece bastante razoável compreender qual o nível de envolvimento dos cidadãos e de compreensão em relação aos pontos da reforma política.

Parece possível inserir no debate milhões de eleitores que, por exemplo, em pesquisas sérias de opinião pública se mostram tão alheios ao funcionamento do sistema eleitoral brasileiro?

## **Instrumentos para a participação e a reforma política**

O desafio de educar politicamente a sociedade parece importante à luz das discussões sobre a reforma política, mas ele concorre com aquele que deseja a sociedade afastada das decisões e, igualmente, de grupos que entendem que o amadurecimento da democracia se faz nas práticas associadas à participação. A despeito de qual a opção mais adequada para o país, é relevante destacar que em meio às discussões recentes sobre a reforma política um ponto das discussões daquilo que foi aprovado em dois turnos na Câmara dos Deputados chama a atenção – a despeito de o Senado ter que ofertar sua decisão. As exigências legais para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular seriam arrefecidas. O modelo votado deixaria de considerar como necessário o conjunto de assinaturas equivalentes a 1% dos votos válidos nas eleições mais recentes de deputado federal, em diferentes Estados, para fixar o número em 500 mil assinaturas. Isso representa aproximadamente uma redução de 50% no total de apoiantes necessários ao projeto que se encaminha ao Parlamento. O ganho de agilidade e viabilidade parece expressivo e mostra que coletivos menores podem se organizar em torno de causas de interesse comum com maior facilidade, restando obviamente a pressão necessária para a aprovação da temática no Legislativo – que nesse caso serve de filtro entre o anseio de parcela da sociedade e a possível transformação da matéria em lei.

A despeito desse ganho, há que defenda que o número de assinaturas necessárias fosse ainda menor. Partindo de uma divisão simples de cerca de 100 milhões de votos válidos para deputado federal, em pleito recente, por 513 cadeiras na Câmara dos Deputados, o resultado aproximado leva a 200 mil. Ou seja, seria esse o número de cidadãos entendido como razoável para fazer parte de um abaixo assinado que concorde com algum tipo de matéria legislativa de iniciativa popular? Existem também aqueles que, diante de avanços tecnológicos significativos nos últimos anos, entendem que tais apoiantes deveriam ser possíveis de ser ofertados pela internet, por meio de plataformas

de abaixo-assinados virtuais. A temática merece debate, mas não foi esse o modelo que prosperou nas discussões mais recentes da reforma política.

Diante do que se apresentou, é possível notar que a participação popular (termo utilizado mais comumente entre os políticos e nas leis), sob a lógica do aperfeiçoamento de ferramentas institucionais, não faz parte de maneira marcante dos debates sobre a dita reforma política. Apenas uma temática tem prosperado, de forma tímida, sendo necessário o acompanhamento da votação dessa matéria. A despeito de tal aspecto, uma consulta ao banco de dados de tramitações de matérias na Câmara dos Deputados pelo termo “participação popular” carrega como resposta 39 matérias legislativas. Esse conjunto de iniciativas merece destaque especial, apesar de passar longe do que muitos coletivos do Terceiro Setor entendem como o alargamento dos canais de participação da sociedade.

O material da Câmara dos Deputados tem 23 proposições (59% do total) já arquivadas. O resultado integral da pesquisa não necessariamente versa sobre aperfeiçoamentos e criações de canais de “participação popular” – termo utilizado, destacando que ele não remeteu a qualquer resultado no portal da Câmara ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)). O resultado pode ser, por exemplo, um requerimento de implementação de grupos de trabalhos ou reflexões parlamentares que tenham o termo em seus nomes. É o caso da “Frente Parlamentar Mista Brasil-África com Participação Popular no enfrentamento do Racismo”, proposta em 2015 por Benedita da Silva (PT-RJ), ou ainda a criação da “Subcomissão Especial da Dívida Pública com Participação Popular”, proposta também em 2015 pela deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP). Ou ainda pedidos de ações de participação popular, sem necessariamente representar mudanças institucionais específicas que seriam inscritas como um projeto de “reforma política”. É o caso de requerimentos de seminários ou audiências públicas em projetos como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação, etc.

Efetivamente envolvendo aspectos do que se tratou aqui por “participação cidadã” é possível destacar alguns projetos que poderiam ser considerados pontos de uma reforma política relacionada ao aprimoramento ou modificação de instrumentos de “participação popular” ainda em tramitação – lembrando que recentemente foram detectados mais de 100 projetos no Congresso Nacional tratando de pontos gerais da reforma política.

Felipe Bournier (PSD-RJ), por exemplo, apresentou em 2015 projeto que “institui a obrigatoriedade de realização de audiências públicas virtuais, transmitidas em tempo real” pela internet como “mecanismo de participação

popular na gestão da Administração Pública, em apoio à Política Nacional de Participação Social e ao Sistema Nacional de Participação Social<sup>4</sup>". Por sua vez, em projeto de 2014, o deputado federal Bonifácio Andrada (PSDB-MG) apresentou projeto com o objetivo de regulamentar a participação popular na melhoria e organização do trânsito. Do Senado Federal vem a ideia de aceitar a participação virtual em projetos de lei de iniciativa popular, bem como a redução pela metade do apoio necessário em abaixo assinado em formato físico para a apresentação de projeto ao Congresso Nacional. O caráter virtual dessa iniciativa do Senado foi reforçado por projeto do deputado federal Antônio Roberto (PV-MG) – essa temática, de certa forma, foi parcialmente contemplada pela matéria aprovada na Câmara dos Deputados sobre o arrefecimento do total de assinaturas, como destacado na seção anterior deste texto. Por sua vez, pronto para a pauta, há o projeto de 2011 do deputado federal Glauber Braga (PSB-RJ), que define parâmetros para a prestação de contas com participação direta popular dos mandatos de todos os legisladores do Brasil, nas três esferas de poder. Em linhas gerais, uma vez convertido em lei, o projeto obrigaria que mensalmente os cerca de 60 mil parlamentares brasileiros realizassem audiências públicas com o intuito de prestar contas de seus mandatos. Tramitando em conjunto com outras matérias, há, por fim, o projeto do deputado Nelson Marchezan Jr. (PSDB-RS) que busca aprimorar a forma de participação popular na formulação e compreensão do orçamento público e das finanças públicas em geral.

Esses exemplos fazem parte do conjunto mais recente que ainda tramita e guarda relação com a temática desenvolvida. Interessante notar a presença de políticos de diferentes partidos e de distintas posições no espectro ideológico como autores. Ainda assim, dada a complexidade do tema, dos atuais debates sobre participação popular e das dificuldades de o país avançar na temática daquilo que considera reforma política, nada garante efetivamente que tais matérias lograrão êxito.

## Conclusão

Parece possível notar que envolver a sociedade em ações participativas em meio ao desenrolar da reforma política é questão que ainda desafiará polí-

---

4 Tais políticas nacionais causaram intensos debates ideológicos ao longo, sobretudo, de 2014. O intuito deste texto não é explorar essa questão.

ticos e analistas, bem como ainda não se configura uma realidade. A hipótese central deste trabalho estava associada à ideia de que no Brasil existem situações que revelam forte participação cidadã associada à conquista de direitos políticos, o que se comprovou por meio de breve explanação sobre o processo constituinte, dos dois projetos de lei de iniciativa popular sancionados e de um debate instigante sobre o aprimoramento de tais atuações. Fosse diferente, não seria possível imaginar a existência de proposições que tratam do tema no Congresso Nacional, a despeito das dificuldades associadas às suas tramitações, e de uma defesa, por parte de partidos e políticos, de tal atuação. Mas o princípio da participação ampla da sociedade não é tão absoluto quanto se possa imaginar, sobretudo no desenrolar das tramitações e decisões sobre a reforma.

Também merecem destaque as questões associadas à ideia de que a educação política faz parte dessa discussão, sendo necessário pensar como ela deve estar presente nas escolas e sob qual formato, com o intuito de fortalecer a Democracia e permitir um aprimoramento no que se entende por participação cidadã na reforma política e nas ferramentas de democracia participativa e representativa em geral.

Por fim, é importante relatar que a despeito de um debate sobre consultas populares a reforma política do discurso dos representantes é diferente daquela que efetivamente tramita no Congresso Nacional, ao menos até agora. Se existem promessas e desejos de envolver a sociedade nessas decisões, efetivamente não parece próximo do cotidiano das pessoas a participação nesse debate. Por sinal, destaca-se o fato de que os projetos que atualmente tramitam no Congresso Nacional (não arquivados), e que poderiam relacionar reforma política com participação popular, ou incentivar tal atuação em políticas públicas, não estão restritos à autoria de políticos de partidos de esquerda, como alguns críticos costumam afirmar para diminuir o debate. A presença do PSD e do PSDB, por exemplo, é relevante para arrefecer falsas desconfiâncias sobre os necessários processos de aproximação da sociedade com decisões políticas.

## Referências

ANGÉLICO, Fabiano. A Lei de Acesso à Informação (LAI) como ferramenta de cidadania. In: DANTAS, Humberto. **De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013. p. 72-81.

AUGUSTO, Luis Gustavo Henrique. **Participação social no processo legislativo federal**: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

BENEVIDES, Maria Victória de M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BRELÀZ, Gabriela de. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo – uma análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)**. 2012. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da Internet. São Paulo: Zahar, 2013.

CAVALCANTI, Rosângela, DANTAS, Humberto. **Gestão participativa**: visão político-sociológica. São Paulo: Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos, 2002. Mimeografado.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: UnB, 2001.

DANTAS, Humberto. Democracia e cidadania: consciência e participação. In: \_\_\_\_\_; MARTINS JR, José Paulo (Orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

\_\_\_\_\_. **Democracia e saúde no Brasil**: uma realidade possível? São Paulo: Paulus, 2006. (Questões fundamentais da saúde, 9).

\_\_\_\_\_. Direitos políticos e participação popular: entre o desejo e a cultura política nacional. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008.

\_\_\_\_\_. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 11, v.1, p. 4-12, 2010.

\_\_\_\_\_; ESTRAMANHO, Rodrigo. Juventude e democracia: percepção dos jovens de São Paulo – SP. In: Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 8, jul. 2015, Lima, Peru. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.

\_\_\_\_\_; MARTINS JR, J. P. O índice de participação e a importância da educação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 262-287, out. 2004.

MARCHETTI, Vitor. **Justiça e competição eleitoral**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

MICHILES, Carlos et al (Org.). **Cidadão Constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONCLAIRE, Stéphane. A validade do SAIC. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **A Constituição desejada**: Saic – as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. p. 15-82.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 10, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez., 1997.