

---

**Participação Popular, Adequação e Excesso Democrático: uma análise sobre os  
Limites e Potencialidades da Democracia Participativa\***

***Popular Participation, Democratic Adequacy and Excess: an analysis of the  
Limits and Potential of Participatory Democracy***

**Alisson Xenofonte de Brito**

Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri - URCA (2008). Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU (2024). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera (2010). Especialista em Ciências aplicadas às atividades do Ministério Público (2023). Especialista em Direitos Humanos e Ressocialização. Especialista em Gestão estratégica na Saúde Pública. Cursando Mestrado em Ciências Jurídicas - UNIVALI. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Membro integrante do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA) do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21881@mpro.mp.br.

**Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres**

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2006). Mestre em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã, FADIC (2017). Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, UNICAP. Tabelião de Notas e Oficial de Registros e Protestos. Professor convidado do programa de Mestrado em Direito Internacional da Universidad Autónoma de Asuncion. E-mail: paulojoviniano@hotmail.com.

**Resumo**

Esse artigo pretende investigar, através de pesquisa bibliográfica a problemática sobre o direito de participação popular, analisando seus fundamentos, motivos, críticas e defeitos. O estudo se justifica em razão dos questionamentos sobre os limites, pertinência e eficácia das ferramentas do direito de participação. Tem como problematização: o direito de participação deve ser restringido ou expandido? O estudo pretende responder à mencionada indagação com a hipótese de que a melhor via é uma expansão de forma qualificada, corrigindo os eventuais erros e propondo soluções. Foi utilizado o método dedutivo na fase de investigação e valeu-se das técnicas da pesquisa bibliográfica e dos conceitos operacionais.

---

\* [Recebido em: 07/07/2024 - Aceito em: 21/11/2024]

---

**Palavras-chave:** democracia; estado democrático de direito; direito de informação; direito de participação; crítica; excesso democrático.

### **Abstract**

This article intends to investigate, through bibliographical research, the issue of the right to popular participation, analyzing its foundations, reasons, criticisms and defects. The study is justified since there are questions about the limits, relevance and effectiveness of the right to participation tools. The question is: should the right to participate be restricted or expanded? The Study intends to answer the question by the hypothesis that the best way is to expand in a qualified manner, correcting any errors and proposing solutions. The deductive method was used in the investigation phase and made use of bibliographical research techniques and operational concepts.

**Keywords:** democracy; democratic state; right to information; right to participate; criticism; democratic excess.

### **Introdução**

O estudo explora a interseção entre direito, democracia e política, destacando a relevância da participação ativa da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas.

Ao examinar os limites entre os fundamentos do direito à participação popular e seus possíveis excessos, buscamos aprofundar a compreensão das dinâmicas que envolvem a participação cidadã nesse contexto específico. Dada a complexidade das questões sociais contemporâneas, este trabalho visa contribuir para o debate sobre a eficácia dos mecanismos democráticos na promoção da sustentabilidade e na defesa dos direitos constitucionais.

Esse estudo tem como objeto a adequação, limites, problemas da implementação do direito de participação popular. O objetivo é compreender se trata de direito irrestrito, perfeito, autoaplicável, ou se pode ser restringido e se há problemas em sua implementação. Para alcançar esse objetivo, serão propostos os seguintes objetivos específicos: a) Há consenso quanto ao direito de participação? e b) A participação popular pode, em alguma medida, gerar problemas à democracia?

O presente artigo tem cunho transdisciplinar, abordando ética, política introdução ao direito e direito constitucional.

Aplicou-se o método dialético, estabelecendo-se a formulação geral do tema e depois apresentando-se autores que criticam a forma de aplicação do instituto da participação. Analisou-se uma vertente que defende o direito de participação tal como se encontra. Em seguida, uma segunda corrente de autores que apontam os mais variados problemas em sua implementação. Após, passou-se a buscar uma compreensão mais profunda das interações e interdependências presentes entre as duas percepções, unindo os aspectos e almejando uma formulação conciliadora.

Utilizou-se das técnicas da pesquisa bibliográfica, baseada na revisão da doutrina, bem como dos conceitos operacionais, de forma a racionalizar a mencionada pesquisa.

Foram utilizadas como fontes teóricas textos da literatura acadêmica, partindo-se da tese de autores que se dedicam ao estudo de ética, direito, política e sociologia, Em seguida, analisaram-se argumentos de autores que se contrapõem ao pensamento. Num terceiro momento apresenta-se uma síntese e opinião do autor.

## **2 Consenso Quanto ao Direito de Participação?**

Consiste em uma característica da democracia conceder a todos os cidadãos o direito de participar do corpo deliberativo e de tomar decisões sobre todas as questões da sociedade (Aristóteles, 2007, p. 48).

O sistema político-jurídico não deve estar vinculado a propósitos circunstanciais do Estado ou a vieses governamentais, e sim à consolidação permanente de espaços éticos (Melo, 1995, p.20).

Evidentemente, não é possível a distribuição geral e isonômica de bens e serviços, mas é almejavável a repartição equitativa, tanto quanto possível, dos benefícios sociais, notadamente os pressupostos para atuação plena como cidadão (Melo, 1995, p.20).

O desenvolvimento de políticas, sejam elas educacionais, econômicas, jurídicas ou de outra natureza, consistem em um conjunto de estratégias com o objetivo de atingir determinados propósitos. No contexto da Política do Direito, tais

---

propósitos estão relacionados à criação de normas que, além de serem eficazes, também devem ser socialmente desejadas, caracterizando-se como justas e úteis para satisfazer de maneira adequada as necessidades da sociedade (Melo, 1995, p.40).

Isso implica igualmente que é de extrema importância, para caracterizar a validade material da norma, o entendimento das fontes não convencionais do Direito, como os movimentos sociais, participação pública e as representações jurídicas resultantes, as quais devem ser compreendidas pela sensibilidade tanto do legislador quanto do magistrado (Melo, 1995, p.49).

Não se deve perder de vista que os seres humanos são naturalmente desiguais, no que se refere a sua força física, aptidões, capacidade intelectual e características morfológicas. Assim, é necessário criar condições para que essas diferenças se equalizem por meio das oportunidades oferecidas, considerando essas diferenças não como condicionamento do valor da pessoa ou do cidadão, mas apenas como situações que podem ser ajustadas, desde que se atente à Ética e à Justiça (Melo, 1995, p.103).

Daí a importância da informação e da participação, que servem como ferramentas para a correção dessas discrepâncias naturais.

Na antiguidade, Aristóteles já propunha maneiras de proporcionar a todos os cidadãos o direito de participação; uma delas seria convocá-los para deliberar alternadamente, de forma que todos os cidadãos tenham acesso às funções alternativamente, por meio de escolha por pequenos segmentos de cidadãos, até que todos tenham exercido as funções. Uma outra abordagem envolvia todos os cidadãos reunindo-se em conselho para deliberar (Aristóteles, 2007, p. 48).

Assim, é bastante consolidada a ideia de necessidade de participação democrática, causando estranheza que em dias atuais ainda se questionem os limites de tais ferramentas, como será tratado adiante.

Debruçando-se sobre o exercício da participação, Montoro afirma que deve ser caracterizado pelo envolvimento ativo de todos os segmentos da sociedade no processo de desenvolvimento, representando um dos fenômenos notáveis da história contemporânea. Isso implica a substituição de métodos antiquados, como os paternalistas e autoritários, por abordagens democráticas, nas quais os indivíduos passam a desempenhar papéis de fiscalização, atuando e tomando iniciativas por

meio de comunidades, grupos multifacetados e movimentos sociais (Montoro, 2014, p. 72).

Nesse contexto e com base nos princípios estabelecidos pela Declaração Universal de 1948, delinea-se o direito social que se manifesta na prerrogativa de cada indivíduo participar ativamente no processo de desenvolvimento de sua comunidade. Isso vai além de apenas usufruir dos benefícios do progresso; é, de fato, fazer parte das decisões e contribuir para sua implementação. Em vez de ser considerado mero alvo das atenções assistencialistas dos donos do poder, o ser humano passa a ser reconhecido como protagonista no processo de desenvolvimento, refletindo uma exigência inerente à sua natureza inteligente e responsável (Montoro, 2014, p. 105).

De forma semelhante, o Papa João XXIII destacou essa questão na Encíclica *Mater et Magistra*, afirmando que, à medida que se enfraquecem as estruturas e o funcionamento de um sistema, compromete-se a dignidade humana, reduz-se a responsabilidade e atrapalham-se as iniciativas. O sistema é injusto, mesmo com altos níveis de produção e distribuição justa (Montoro, 2014, p. 97).

Assim, torna-se imperativo modelar as instituições sociais como comunidades genuínas, reconhecendo cada membro como indivíduo e instigando-os a participar ativamente na vida e nas atividades sociais. Essa abordagem é especialmente relevante na esfera econômica, onde os colaboradores não devem ser tratados meramente como executores passivos, mas como agentes ativos de opiniões, sugestões e influenciadores de decisões sociais diversas. Desse modo, destaca-se a importância de os cidadãos assumirem crescente responsabilidade pelo bem comum (Montoro, 2014, p. 21).

Corroborando os argumentos acima, afirma *Vitorelli* que: “O direito à participação é imperativo ético, um imperativo pré-jurídico, portanto” (Vitorelli, 2022, p. 78). Analisando os fundamentos do princípio ético da participação, o autor destaca os valores como pilares: autonomia, segurança e racionalização. Relativamente à autonomia, o termo denota a capacidade de autodeterminação conforme a própria consciência e viabilidade (Vitorelli, 2022, p. 79).

A autonomia se realiza na interação, que ocorre inerentemente em relação a outras pessoas ou grupos. Ao estabelecer a autonomia como fundamento da participação, reivindica-se que as pessoas ocupem o centro epistemológico da

---

coletividade. Essa reivindicação existe para que as metodologias e procedimentos considerem os indivíduos no contexto de participação popular, considerando-os como afetados pela efetivação ou omissão da tutela dos direitos transindividuais, por exemplo (Vitorelli, 2022, p. 83).

Superando a ideia de que esses direitos pertencem a todos e a ninguém simultaneamente, Vitorelli adverte que: “os indivíduos só existem em sociedade, e a sociedade só existe em indivíduos. Tentar estabelecer uma distinção estática e incontornável entre questões individuais e questões coletivas é uma prática artificial” (Vitorelli, 2022, p. 84).

Retomando a análise apresentada pelo autor, o valor da segurança está relacionado à informação, ou seja, à consciência, compreensão e previsão dos atos relacionados ao processo de decisão, suas consequências e implicações. Em outras palavras, a segurança deriva da informação apropriada e é considerada um valor significativo no contexto da participação social (Vitorelli, 2022, p. 91).

Quanto à racionalização proposta pelo autor, essa implica o desenvolvimento de argumentos a partir dos elementos que constituem questões sociais relevantes, partindo de questões pessoais, que motivam individualmente o engajamento, até a formalização e procedimentos para a participação propriamente dita (Vitorelli, 2022, p. 93).

Nesse contexto, a partir de analogia com o pensamento de Vitorelli, os processos democráticos, sociais e comunitários apresentam três elementos: 1) interação, que envolve influências recíprocas, mutualidade e ações conjuntas; 2) informação; e 3) procedimentalização, representando a forma estruturada e permitida pela qual a participação será exercida (Aristóteles, 2007, p. 53).

Dessa forma, o direito de participação exige um mínimo de ferramentas procedimentais para sua efetivação. Defender abstratamente essa prerrogativa sem problematizar sua concretização consiste em discurso vazio. Nessa senda, a teoria deve vir acompanhada da concomitante prática, que a nosso ver deve ser a mais ampla possível.

Todavia há respeitáveis vozes em contrário, conforme abordaremos a seguir.

### **3 Dissenso na Participação Popular: Déficit e Excesso Democrático**

Segundo Bobbio, é crucial que aqueles encarregados de tomar decisões sejam confrontados com escolhas reais e habilitados a optar por uma em detrimento da outra. Para viabilizar essa condição, é imperativo que os responsáveis pela tomada de decisões desfrutem dos chamados direitos de liberdade, de opinião, de expressão de opiniões, de reunião, de associação, entre outros (Bobbio, 1997, p. 10).

Segundo o autor, a democracia representativa, sendo a única forma existente e operante, constituiria, por si só, renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. Em seguida, advoga que a sugestão de que a futura democracia digital permite o exercício da democracia direta consiste numa ideia totalmente infantil (Bobbio, 1997, p. 20).

Igualmente cauteloso com as ferramentas eletrônicas, Castells afirma que caso essa modalidade de política democrática se torne instrumento significativo para debates, representação e decisões, institucionalizaria uma forma de democracia no molde ateniense clássico, tanto nacional como internacionalmente. Ou seja, uma elite relativamente reduzida, abastada e educada de alguns países e cidades teria acesso a uma extraordinária ferramenta de informação e participação política, capaz de fortalecer o exercício da cidadania apenas a alguns, enquanto as massas excluídas e desprovidas de educação ao redor do mundo permaneceriam à margem da nova ordem democrática, à semelhança dos escravos e bárbaros nos primórdios da democracia na Grécia antiga (Castells, 1999, p. 17).

Argumenta, ainda, que a fluidez de tal forma de interação poderia resultar na intensificação apenas do cunho midiático, ultrapassando o poder de racionalização dos partidos e instituições pelos fluxos de tendências políticas ora convergentes, ora divergentes (Castells, 1999, p. 19).

O autor sustenta que nessa linha de raciocínio, dada a atual profusão normativa, o cidadão provavelmente seria convocado a expressar seu voto pelo menos uma vez ao dia. Nesse esteio, o excesso de participação, resultante do fenômeno que Dahrendorf, citado por Bobbio, depreciativamente chamou de cidadão total, levaria à saciedade política e ao aumento da apatia eleitoral. O preço a ser pago pelo engajamento de alguns seria a indiferença de muitos, conforme disse Bobbio: *“Nada ameaça mais a democracia do que o excesso de democracia”* (Bobbio, 1997, p. 34).

---

Nesse sentido a politização completa da própria vida seria o caminho que levaria ao estado total para o qual a polis é tudo, e o indivíduo, nada (Bobbio, 1997, p. 37).

É bem verdade que na história humana, o Estado nunca conseguiu dominar todos os aspectos da vida. Em cada período histórico, e mesmo nos estados totalitários, houve sempre a coexistência com um âmbito não estatal. Esses espaços sempre se assumiam diferentes formas: comunidade religiosa contraposta à esfera política; vida reflexiva em contraste com a vida ativa, conjunto de interações econômicas confinadas à esfera familiar ou voltadas exclusivamente para o mercado (Bobbio, 1997, p. 43).

Somente em circunstâncias excepcionais, durante transformações rápidas e profundas, é que a atividade política absorve todas as energias, tornando-se preponderante e exclusiva. Nos momentos em que a ação política retrocede à sua esfera específica, marcada pela paixão pelo poder, o cidadão comum busca refúgio na esfera privada (Bobbio, 1997, p. 84).

Ao analisar outra abordagem do fenômeno, Bobbio reconhece que, de fato, a política não é onipresente, mas seria melhor se fosse, ou de fato, nem todos se ocupam de política, mas a sociedade ideal é aquela em que todos, com igualdade de títulos e com igual empenho, são cidadãos. Quando se afirma que nem tudo é política, pode-se inferir dois pontos diversos: a) a política é apenas uma dentre as atividades do homem; b) é salutar que haja divisão de atribuições, a fim de que nem todas as pessoas necessitem sofrer o encargo de deliberar e gerir a coisa pública (Bobbio, 1997, p. 86).

De forma semelhante a Bobbio, Rancière reconhece que a histórica promoção da busca da felicidade individual e das relações sociais foram atitudes necessárias para fortalecer a vitalidade de uma vida privada. Entretanto, afirma que essa interação social intensa tem gerado uma multiplicidade de aspirações e exigências. Por sua vez, essas teriam gerado dois impactos: 1) tornado os cidadãos apáticos em relação ao bem público e 2) minado a autoridade de governos obrigados a responder esse conjunto de demandas sociais (Rancière, 2014, p. 17).

O enfrentamento da verve democrática adotaria, assim, uma configuração dupla: ou a vida democrática implicaria ampla participação popular na discussão dos assuntos públicos, sendo isso prejudicial; ou significaria uma forma de vida social que



direciona as energias para as satisfações individuais, e isso também seria pernicioso. A boa democracia, portanto, na lição de Rancière, deveria ser uma forma de governo e de vida social capaz de controlar tanto o excesso de atividade coletiva, quanto a retração individual inerente à vida democrática (Rancière, 2014, p. 17).

Essa seria a maneira corrente como os estudiosos formulam a contradição democrática: a democracia, como forma de vida política e social, é o reino do excesso. Esse excesso representaria a ruína do governo democrático e, portanto, deveria ser por ele reprimido, não obstante tenha fomentado, no passado, a inventividade dos criadores de constituições (Rancière, 2014, p. 21).

Assim, a palavra democracia não denotaria, estritamente, nem forma de sociedade, nem forma de governo. A "sociedade democrática" seria meramente uma representação imaginária, destinada a sustentar determinado governo. As sociedades, tanto no presente quanto no passado, são organizadas pelo jogo das oligarquias. Nessa linha de raciocínio, não existiria governo democrático propriamente dito, posto que sempre é exercido controle da minoria sobre a maioria (Rancière, 2014, p. 32).

Além disso, Rancière afirma radicalmente que a participação eleitoral, por exemplo, não é essencialmente democrática manifestação de interesses, mas pressuposto de consentimento de maioria para um poder superior. Arremata, em seguida, que o instituto da representação é relativamente recente na história política e que, em sua essência, consistiria em antítese à ideia original de democracia (Rancière, 2014, p. 84).

Em contrapartida, o conceito de "individualismo democrático" destaca a importância da autonomia na participação política, defendendo que a verdadeira democracia permite que qualquer pessoa, independentemente do *status*, se afirme como agente político ativo (Rancière, 2014, p. 75).

De acordo com Rancière, o movimento democrático buscaria estender a igualdade do espaço público para outras áreas da vida e combater a limitação capitalista da riqueza. Essa luta visaria reafirmar a pertinência da esfera pública privatizada para todos. De forma que eventuais críticas ao "individualismo democrático" representam o repúdio de uma elite que busca manter o controle hierárquico (Rancière, 2014, p. 87).

---

Archibugi expõe outro problema acerca da participação popular. O autor, receia que a expansão dos limites de uma comunidade política conduza à perda da solidariedade essencial para manter a coesão de qualquer sociedade. O argumento parte da observação fática no sentido de que, quanto menor a comunidade, mais robusta é a participação e o apoio mútuo (Archibugi, 2008, p. 141).

Por outro lado, o sentimento de solidariedade não parece estar circunscrito geograficamente ou ser disjuntivo, seja sociologicamente ou ainda menos do ponto de vista regulatório. Expressar solidariedade a grupos distantes não significa negá-la àqueles que vivem em nosso próprio bairro (Archibugi, 2008, p. 141).

Qualificando o debate, Santos afirma que os elementos formadores de uma perspectiva preponderante da corrente democracia, atualizada pela "terceira onda de democratização", falham em abordar de maneira adequada o desafio de sua qualidade. Em sua análise, quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a expansão da democracia ter trazido consigo significativa degradação das práticas democráticas (Santos; Avritzer, 2002, p. 27).

Ademais, a disseminação global da democracia liberal teria coincidido com uma crise séria dessa corrente nos países centrais, onde estava mais consolidada. Tal ruptura apresentaria dupla patologia: 1) relativa à participação, especialmente devido ao aumento dramático da abstenção; e, 2) referente à representação, consistente no fato de os cidadãos se sentirem cada vez menos representados por aqueles que elegeram (Santos; Avritzer, 2002, p. 31).

Por sua vez, Boaventura menciona algumas características e exemplos das situações nas quais a participação não se efetivou ao término de um processo de descolonização ou democratização: 1) Portugal, no qual as formas de participação foram desqualificadas no desfecho de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática, tendo as forças conservadoras conseguido impor seu modelo; 2) Colômbia, onde as formas de participação não se deslegitimaram, mas não conseguiram se impor, devido à reação dos setores conservadores, e 3) Brasil, no qual as formas de participação parecem fazer parte de um processo de cooptação, como o caso da ideia de público utilizada por associações de filantropia empresarial, mas representam, fundamentalmente, uma inovação capaz de gerar modelos contra-hegemônicos de democracia (Santos; Avritzer, 2002, p. 37).

O autor alega que no caso brasileiro a motivação para a participação faz parte de uma herança comum do processo de democratização, que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputar o significado do termo participação e mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local (Santos; Avritzer, 2002, p. 66).

Abordando a problemática da qualidade de informação para a participação, Crouch destaca que a influência das grandes corporações midiáticas, politicamente relevantes, está diretamente ligada à restrição de opções e à degradação da linguagem política, fatores críticos para a vulnerabilidade democrática. A mídia, incluindo rádio e TV, pertence ao setor comercial, o que implica a formatação das notícias como produtos comerciais, enfatizando a simplificação e o sensacionalismo (Crouch, 2004, p. 34).

Essa abordagem compromete a qualidade da discussão política e a competência dos cidadãos. Em relação a partidos e eleições, o autor observa, ainda, o paradoxo da classe política, que busca excluir os cidadãos da investigação de seus segredos, mas deseja apoio passivo. Propõe, assim, incentivar a participação mínima para combater a apatia dos eleitores, como ampliar horários de votação ou permitir votação *online* (Crouch, 2004, p. 112).

Abordando outro ponto sensível da práxis democrática, Touraine aduz que na Europa contemporânea, os defensores da democracia são identificados por sua oposição à purificação étnica. Um regime democrático, assim, jamais poderia proclamar tal objetivo; seria necessário um governo autoritário para implementar uma política desse tipo. Não importando que eventuais partidos nacionalistas extremistas possuam forte maioria de apoio e opinião interna do país (Touraine, 1996, p. 27).

Mencionando a guerra da Bósnia ocorrida em 1993, Touraine conclui que a democracia não é definida pela participação ou consenso, mas sim pelo respeito às liberdades e à diversidade. É por essa razão que o fim do *Apartheid* na África do Sul foi comemorado como uma vitória da democracia. Se, no futuro, uma eleição direta com sufrágio universal permitir que a maioria negra exclua a minoria branca, não poderia ser invocada a democracia para justificar essa política intolerante (Touraine, 1996, p. 34).

Elencando mais um elemento desafiante, Dahl leciona que os sistemas políticos incorporam distintas instituições para distribuir e exercer o poder. A prova

---

indireta mais persuasiva revela-se na disparidade entre as instituições designadas para garantir a participação no processo governamental de formulação de políticas (Dahl, 1988, p. 79).

Esses procedimentos são notavelmente intrincados. Ao que tudo indica, as deliberações governamentais derivam da combinação da participação direta e indireta por parte dos cidadãos, ativistas e elites, agindo por meio de persuasão, ameaças, promessas, manipulação direta, adaptação, engano e coerção. No entanto, o equilíbrio desses diversos elementos varia significativamente, assim como variam as instituições pertinentes (Dahl, 1988, p. 79).

A título de exemplo, as assembleias municipais da Nova Inglaterra, nos Estados Unidos, são consideradas como paradigmas de participação democrática. No entanto, tal como na antiga Atenas, nessas cidades, muitos cidadãos demonstravam pouco interesse em cumprir seus direitos ou obrigações políticas (Dahl, 1988, p. 99).

Em diversas poliarquias, entre um quinto e um terço dos eleitores qualificados geralmente abstêm-se de votar nas eleições nacionais, e uma proporção ainda maior evita outros tipos de atividade política. Por qual razão, então, em sociedades modernas, onde a educação é amplamente disseminada, existiria uma camada apolítica tão extensa? (Dahl, 1988, p. 79).

Em apertada síntese, Dahl responde que o indivíduo tem menos propensão a participar da vida política quando atribui um valor reduzido aos seus benefícios. As recompensas que uma pessoa pode (ou espera) obter da atividade política podem ser divididas em duas categorias: as diretas, advindas da própria atividade; e as instrumentais, que resultam daquela atividade (Dahl, 1988, p. 100).

As recompensas diretas envolvem o cumprimento das obrigações de cidadania, os prazeres do convívio social com amigos e conhecidos, o aumento da autoestima decorrente do contato com pessoas importantes e do acesso a informações restritas, a excitação da vida política vista como um jogo ou competição etc. Para a maioria das pessoas, a atividade política é muito menos gratificante do que outras ações, como a vida familiar, recreação, amizades profissionais ou vizinhança. É comum considerar que a participação política é muito menos satisfatória do que o trabalho, a leitura, a pesca ou esportes. A explicação disso reside no fato de que o ser humano não é, por natureza, um ser racional, pensante e cívico (Dahl, 1988, p. 99).

Grande parte de nossos desejos mais intensos, bem como a fonte de muitas das nossas maiores satisfações, tem origem em impulsos biológicos e fisiológicos, em necessidades vitais. A vida política organizada surgiu tardiamente no processo evolutivo humano. Hoje, nos comportamos como participantes políticos com a ajuda de um equipamento instintivo resultante de um longo desenvolvimento — e, às vezes, com os obstáculos dele derivados. Evitar a dor, o desconforto e a fome, satisfazer necessidades de amor, segurança, respeito e sexuais são requisitos permanentes, primordiais. Os meios para mais rápidos para supri-los estão, geralmente, fora do âmbito da política (Dahl, 1988, p. 100).

Os benefícios instrumentais esperados da atividade política podem ser categorizados de duas formas. Alguns representam vantagens específicas para o indivíduo ou para seus familiares, como por exemplo, a obtenção de emprego. Outra vantagem possível é a tomada de decisões governamentais favoráveis mais gerais, tais como isenção de fiscalizações, concessão de licenças, dispensa do serviço militar, aprimoramento de serviços de utilidade pública. Para algumas pessoas, essas vantagens específicas podem servir como estímulo suficiente para o engajamento na atividade política (Dahl, 1988, p. 100).

A verdade é que o ser humano se mostra menos interessado em participar da política quando acredita que o que faz não tem importância, pois não pode contribuir significativamente com o resultado. Diversas pesquisas já comprovaram forte relação entre a confiança na importância do que se faz e a extensão do nosso envolvimento político. Quanto mais fraco o sentimento da eficácia política, menor é a inclinação para o envolvimento na política. O indivíduo se inclinará menos à participação política se achar que seu conhecimento é muito limitado, o que limita a eficácia da sua ação (Dahl, 1988, p. 61).

Por fim, à medida que os desafios enfrentados pelo indivíduo se tornam mais substanciais, sua propensão para se envolver na esfera política diminui. Quando há expectativa de recompensa significativa pela participação ativa, a disposição para superar obstáculos expressivos aumenta, e a pessoa se torna disposta a arcar com custos elevados para alcançar seus objetivos. O inverso também é válido (Dahl, 1988, p. 102).

Como se vê, a aventura democrática é uma via cheia de dificuldades, questionamentos filosóficos, políticos, morais e práticos. Por ora esbarra na alegação

---

de excesso de participação e absorção da vida privada pela vida política, ou no déficit de participação, por impossibilidade, defeitos nos mecanismos ou desinteresse dos atingidos. Não obstante isso, como será defendido acima, esses desafios servem para que sejam encontradas e criadas balizas que permitam a manutenção do curso social.

#### **4 Da Busca pelo Equilíbrio na Participação Democrática**

A verdade cristalina é que a solidariedade e igualdade social tornaram-se cruciais para garantir a liberdade. Por outro lado, a promoção do progresso social, a batalha contra a desigualdade, o crescimento econômico e a salvaguarda das classes desfavorecidas fundamentam-se no acatamento dos novos valores emergentes, apontando para uma nova perspectiva de direitos disseminados. Nessa perspectiva se insere o estudo do direito de participação popular (Staffen, 2011, p. 159-174).

Concordamos parcialmente com a opinião de Bobbio exposta no capítulo anterior. De fato, é pueril pensar que estamos dispostos a votar todos os dias, participar de assembleias e analisar propostas, quando temos nossos próprios problemas para resolver (Bobbio, 1997, p.42). No entanto, participarmos o máximo possível da vida pública é uma forma de sobrevivência individual e coletiva. Além disso, é evidente que as formas atuais de participação não se mostram suficientes.

Conforme Castells, não é de hoje a existência de amplo debate sobre a oportunidade proporcionada pela comunicação eletrônica para fomentar o acesso à participação política dos cidadãos (Castels, 1999, p. 23).

De fato, o acesso digital a informações e a comunicação mediada por dispositivos computacionais facilitam a disseminação e a recuperação de dados, promovendo interação e realização de debates em um fórum eletrônico independente, escapando, assim, do controle midiático. Referendos sobre uma variedade de questões podem se tornar ferramenta valiosa quando empregados com discernimento (Castels, 1999, p. 33).

Sobretudo, tais consultas asseguram aos cidadãos o direito de construir, como fazem atualmente, suas próprias constelações políticas e ideológicas, contornando estruturas políticas já estabelecidas, gerando, desse modo, um campo político flexível e adaptável (Castels, 1999, p. 92).

Nesse ponto, referendamos a análise de Archibugi ao defender que a participação direta dos cidadãos na vida política global emerge como o principal instrumento para aumentar a legitimidade das regras. Sem legitimação e desprovido de poderes de coerção, o Estado de Direito corre o risco de permanecer como uma mera retórica moralista (Archibugi, 2008, p. 146).

Assim, é vital construir uma nova visão global de sustentabilidade, como paradigma de aproximação entre povos e culturas, com a demanda por participação cidadã consciente e reflexiva na gestão política, econômica e social (Staffen, 2011, p. 159-174).

Os caminhos de emancipação e democratização apresentam uma característica comum: oportunidade de inovação, concebida como a expansão da participação de diversos atores sociais no âmbito do processo decisório. De maneira geral, esses procedimentos envolvem a incorporação de temáticas previamente negligenciadas pelo sistema político, a reconfiguração de identidades e vínculos, bem como o incremento da participação, especialmente em esfera local (Santos; Avritzer, 2002, p.58).

Ressalta-se que nem mesmo Touraine rejeita a participação como elemento da democracia. Mas o autor aduz que a participação deve ter conteúdo especial, sem o que, em sua visão, aquela se tornaria mero procedimento ou regra vazia. Essa perspectiva torna-se evidente quando alega que a democracia resulta da interação entre o pensamento racional, a liberdade pessoal e a identidade cultural (Touraine, 1996, p.16).

Para ele, a cultura democrática só pode emergir se a estrutura política da sociedade for concebida como uma construção institucional que harmonize a liberdade dos indivíduos e comunidades com as atividades econômicas e normas jurídicas. A cultura democrática caracteriza-se como tentativa de integrar unidade e diversidade, liberdade e coesão. Torna-se imperativo, portanto, abandonar a retórica que opõe, de modo vazio, o poder da maioria aos direitos das minorias (Touraine, 1996, p. 29).

Assim, a participação ativa dos cidadãos requer estrutura jurídica que proporcione as diretrizes necessárias para sua efetivação, sob o risco de a sociedade ficar ausente no processo de criação e interpretação das normas, resultando em um

---

Estado de Direito fundamentado na força, implicando na permanência do poder por uma minoria (Moreira, 2017, p. 17).

A capacidade de autorregulação dos cidadãos ressalta a importância de uma interação mais ampla dos envolvidos em relação às normas. Destaca-se que a participação popular, através de processos deliberativos e escolhas relevantes asseguradas pelos direitos políticos, proporciona liberdade para posicionar-se diante de questões controversas (Moreira, 2017, p. 21).

Entretanto, a participação popular não deve se limitar aos resultados determinados pelo direito, mas deve influenciar os próprios meios que geram esses resultados. O engajamento social em questões políticas, jurídicas, econômicas e ambientais é essencial para garantir um mínimo de sustentabilidade e equilíbrio no mundo atual (Moreira, 2017, p. 32).

É crucial assegurar que os meios de convívio político permitam a participação dos atores sociais na salvaguarda da Constituição, especialmente na proteção dos direitos fundamentais, incluindo o meio ambiente, por exemplo. Assim, o processo de concretização da Constituição, visando à efetividade das normas, exige a atuação da comunidade contra as ações e omissões do Estado (Moreira, 2017, p. 34).

O reconhecimento das escolhas feitas pelos representantes formais do aparato estatal depende da interação da sociedade civil no âmbito público. Contudo, a influência sobre a opinião pública, ainda que justificável devido às estratégias políticas, tem sido questionada quando realizada de maneira fabricada ou transacionada publicamente (Moreira, 2017, p. 52).

Todavia, contrariamente à afirmação acima, concordamos com Habermas ao defender que a *“opinião pública pode ser manipulada, mas não comprada publicamente nem obtida à força”* (Habermas, 2003, p. 97).

A concepção e o desenvolvimento da participação cidadã devem ser encarados como imperativos essenciais e não como meios para legitimar práticas que se opõem à sustentabilidade. A eficácia da democracia está condicionada à sua aceitação pelos cidadãos, o que demanda autonomia e oportunidades de envolvimento, visando alcançar um Estado Democrático de Direito (Moreira, 2017, p. 53).

Assim, uma mudança de paradigma é essencial, permitindo que os cidadãos atuem de forma mais ativa e independente, mas com a perspectiva do coletivo. Para se atingir essa meta, é preciso confrontar de maneira mais assertiva o poder do



capital. Além disso, deve-se contar com um direito construído através de uma abertura democrática na tomada de decisões e instrumentos de participação popular efetivos e acessíveis (Moreira, 2017, p. 65).

Ademais, é necessário fornecer ferramentas de participação suficientes para promover a interação entre atores e normas a que são submetidos. Assim, o processo de concretização da Constituição, visando à efetividade das normas, exige que a sociedade confronte as ações e omissões do Estado (Moreira, 2017, p. 66).

Destarte, é fundamental que os espaços públicos sejam acessíveis e democráticos, servindo como palco para a deliberação cidadã na preservação do meio ambiente, a fim de possibilitar que aqueles interessados em se expressar, o façam (Moreira, 2017, p. 69).

Nunca é demais frisar que a participação popular não se limita ao voto nas eleições. A Constituição oferece outras formas de participação no processo legislativo, como a iniciativa popular de lei, plebiscito, referendo, direito de petição e ação popular. Inclui-se ainda o mandado de injunção nos casos de omissão legislativa (Moreira, 2017, p. 74).

Quanto a essa atuação, há audiências e consultas públicas que, embora inicialmente fossem formas de interação do cidadão em questões de interesse coletivo, são frequentemente vistas como desnecessárias burocracias a serem cumpridas (Moreira, 2017, p. 74).

De igual forma, conforme já levantado, consiste em gargalo na condução de um Estado Democrático de Direito a ausência de tempo disponível suficiente pelos cidadãos para engajar nesses procedimentos, já que é essencial nesse processo averiguar as informações provenientes de fontes diversas e independentes de mídia, bem como examinar se as condições socioeconômicas propiciam a participação política (Moreira, 2017, p. 76).

É verdade que não se pode ignorar a falta de tempo, dinheiro, informação, educação, compromisso ou vontade dos cidadãos na política. Mas essas condições, ou sua ausência, estão inseridas no campo do reconhecimento e redistribuição social e econômica, fundamentais para a democracia (Moreira, 2017, p. 82).

Infelizmente, atualmente, as pessoas estão mais preocupadas com suas crises individuais e se dedicam exclusivamente a resolvê-las, tornando-se vulneráveis às forças políticas que conduzem o Estado e moldam a sociedade. Nesse cenário, é

---

fundamental ressaltar que, para proporcionar formas de participação popular, os espaços de discussão devem promover a inclusão dos cidadãos (Moreira, 2017, p. 82).

Os desafios referentes à participação da população estão intrinsecamente vinculados à sua condição cultural e econômica. Há uma demanda por maior participação cidadã. No entanto, muitas vezes não se leva em conta a realidade cotidiana que as classes menos favorecidas enfrentam (Moreira, 2017, p. 82).

Isso significa que, no desenvolvimento de legítima democracia, assim como na proteção ao meio ambiente, a participação popular não pode ser deixada de lado, permitindo uma gestão política e jurídica com o objetivo de controle social dos dominantes sobre os dominados. A interação livre e garantida em espaços públicos formais e informais é essencial para almejar um Estado voltado para sua população (Moreira, 2017, p. 91).

No presente estudo, verificamos que há inúmeras críticas em relação à participação popular, principalmente aquelas relacionadas a: *falta de condições, conhecimento, vontade, interesse, maturidade e discernimento*.

Portanto, é crucial buscar ocupar sempre os espaços abertos à interação social e política, recusando tentativas de minimizar ou desconsiderar a importância desse modo ativo de vida. Os cidadãos só são autônomos politicamente quando estabelecem suas próprias leis. Esta deve ser a proteção que os indivíduos buscam, independentemente das pressões particulares transvestidas de universais (Moreira, 2017, p. 93).

Ao enfatizarmos a importância da participação, não estamos sugerindo que a resolução das questões discutidas ocorrerá por consenso. A intenção é que a participação ocorra em um ambiente propício para discussões sem exclusões, possibilitando que diálogos contundentes influenciem aqueles encarregados das decisões (Moreira, 2017, p. 119).

Por fim, o anseio por aprofundamento da democracia demanda incremento na participação direta da população nas decisões nacionais. Isso já está impulsionando uma nova transformação cívica. Nesse contexto, torna-se crucial considerar a implementação de instrumentos de participação e uma abertura política que viabilizem essa evolução (Moreira, 2017, p. 77).

## **Considerações Finais**

Partindo do pressuposto da importância da participação popular na condução das decisões políticas e sociais, concluiu-se que, apesar dos problemas, entraves, contradições e dificuldades de sua implementação, ainda representa essencial ferramenta democrática, devendo ser requalificada, a fim de desenvolver plenamente sua função.

Este estudo pautou-se na metodologia dialética, e em seguida reuniram-se estudos já realizados que dessem suporte à tese de defesa total do instituto, e num segundo momento, estudos críticos sobre a ferramenta, às quais foram atribuídas forma de antítese.

No terceiro capítulo, abordou-se em forma de tese os pontos e contrapontos, a fim de encontrar interpretação que salvguarde o instituto da participação popular, relembando sua essencialidade e almejando aumento de sua eficácia, contornando os impasses apresentados.

Assim, para elucidar o objeto do presente estudo, elaborou-se a pergunta: o instituto da participação popular deve ser estendido ou limitado?

O estudo demonstrou que há muitas dificuldades na completa aplicação da participação popular. Por vezes, o instituto é desviado em favor de interesses escusos, e frequentemente não encontra adequada adesão social. Igualmente, restou apresentado que é essencial para a manutenção dos direitos constitucionais e ambientais e na redução das desigualdades sociais e promoção da sustentabilidade.

Como resultado, concluiu-se que não obstante os desafios apresentados, o princípio permanece inerente ao estado democrático. Para esse mister, deve-se adotar modernização das ferramentas de participação, educação cidadã contínua, que promova incremento de engajamento social, reduzindo o egoísmo e empoderando a população para tomar as rédeas da própria existência.

## **Referências**

ALISSON XENOFONTE DE BRITO/PAULO J. A. PRAZERES

---

ARCHIBUGI, Daniele. *The global Commonwealth of citizens: toward cosmopolitan democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. De Mário a Gama Kury. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1985.

BERCLAZ, Márcio Soares. As possibilidades e limitações do Ministério Público na defesa do regime democrático: conselhos sociais e conferências. In: GOULART, Marcelo Pedroso; Essado, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de (Orgs.). **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. 2ª tiragem. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 6ªed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. vol. 2. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2004.

DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 97.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1994.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Participação popular na defesa do meio ambiente: uma abordagem da democracia deliberativa**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STAFFEN, Márcio Ricardo; BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Transnacionalización, sostenibilidad y el nuevo paradigma de derecho in siglo XXI. **Revista Opinión Jurídica**. Universidad de Medellín, v. 10, p. 159-174, 2011.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?**. 2 ed. Trad. Guilherme Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

VITORELLI, Edilson. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação iterativa em litígios complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.