

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO HUMANO E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EM JAGUARÃO NO PERÍODO DE 2008 A 2013

JOÃO CLÁUDIO HERNANDES PEDROZA *

Resumo: Não é de hoje que existem críticas ao sistema de democracia representativa no âmbito estadual e federal e as manifestações dos últimos tempos vêm demonstrando o quanto a população está insatisfeita com o atual sistema político nacional. No município de Jaguarão, o trabalho dos representantes no parlamento municipal tende a, de certa forma, contribuir para esse descontentamento, na medida em que reflete uma confusão de atribuições do Poder Legislativo com o Poder Executivo, o primeiro solicitando intervenções específicas, e o segundo exercendo seu Poder de Agenda, desequilibrando a relação entre os poderes.

Palavras-chave: Democracia, Representação, Cidadania, Participação Popular.

* Advogado, acadêmico do programa de Pós-Graduação, Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Federal do Pampa – Unipampa – Campus jaguarão.

INTRODUÇÃO

Trata-se de Artigo Final apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pampa – Unipampa – Campus Jaguarão como requisito parcial à obtenção do título de especialista no curso de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania.

Com os movimentos e as manifestações populares que se realizaram no âmbito nacional em junho de 2013, demonstrando, à primeira vista, a insatisfação generalizada ao sistema político vigente, resolveu-se abordar a questão do nosso sistema político, da nossa forma de democracia representativa, a participação da população nas questões públicas e parte do trabalho dos representantes municipais, com especial atenção àquele que tem relação direta com as atribuições legais do Poder Legislativo.

O tema tem relação direta com o curso, uma vez que a participação do ser humano nas decisões públicas tem previsão expressa no artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assim prevê:

1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos;
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país;
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Ocorre que não é de hoje que se fala que o sistema político da democracia representativa está em crise, não somente no Brasil, mas também em outros países.

Problemas de identificação com os representados, distância entre povo (eleitores) e governante/representante, entre outros, dão margem para críticas de que os políticos só “aparecem” em períodos de eleição, mesmo no âmbito local, onde a proximidade geográfica entre povo e representante não seria problema.

Propostas para se tentar solucionar essas problemáticas não faltam e tramitam no Congresso Nacional projetos de “reforma política” que pretendem dirimir esse sentimento na população.

Mas, se existe crise no sistema representativo, qual seria a solução? Há crise no sistema político ou é a população que não se envolve nas questões de ordem pública? A população entende o funcionamento do sistema político ou é o sistema que deve ser adequado àquilo que a população pensa ser o ideal?

A representação local difere-se da representação estadual e federal, muito especialmente por conta da distância geográfica entre eleitor e eleito.

Mas, ainda sim, mesmo com toda essa proximidade, há quem diga que não se sente representado pelo vereador que elegeu, ou que não acompanha o seu trabalho. O trabalho que o vereador desenvolve está indo ao encontro daquilo que a população espera?

Para tanto, inicia-se o trabalho abordando o conceito gramsciano de crise, tomando-o como referência para a discussão dos temas que se pretende propor.

Depois passa-se a uma análise da democracia, seu conceito, suas formas direta, indireta (representativa) e semidireta com seus mecanismos de participação popular, dando-se ênfase à democracia representativa municipal.

Em seguida pretende-se realizar uma análise de parte do trabalho do Legislativo Municipal diante do sistema político atualmente organizado e apresentar a participação popular, as formas de participação direta previstas no ordenamento jurídico e as formas utilizadas por administrações públicas para tentar levar à população as matérias de discussão de interesse geral, especialmente as audiências públicas no âmbito local.

Ao final, depois de analisadas todas estas etapas, pretende-se verificar até que ponto a crise da democracia representativa atinge o sistema no âmbito municipal e qual o impacto que a participação popular pode causar no exercício democrático.

O presente trabalho não tem a pretensão de obter todas as respostas, mas tão somente levantar pontos para debates e aprofundamento de estudos, tomando por base o trabalho do Legislativo Municipal de Jaguarão/RS no período de 2008 a 2013, utilizando-se de pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos que embasarão o trabalho e ainda relatórios de atividades dos parlamentares municipais dos últimos cinco anos, de onde se pode destacar as principais atividades para o presente estudo.

1 A CRISE

Com o objetivo de lastrear o trabalho e para que se possa analisar o tema que se propõe no presente artigo, entende-se oportuno abordar a conceituação de crise.

Um pensador que tratou o tema foi Antônio Gramsci, especialmente em seus Cadernos do Cárcere, em que afirma que “se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais ‘dirigente’, mas unicamente ‘dominante’, detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam, etc. A crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados”. Nesse sentido, a crise gramsciana consistiria em uma transição, de algo existente, mas arcaico, que já não atende mais as demandas sociais, para algo novo, que ainda não nasceu, sendo, portanto, algo desconhecido, em criação. (GRAMSCI, apud CASTELO, p.7)

Mas além de tratar a crise de modo genérico, Gramsci também pensou acerca da crise política, o que ele chamava de “crise de hegemonia”, entendendo existir esta quando “as ideologias dominantes perdem força e os laços existentes entre governantes e governados vão se enfraquecendo” (GRAMSCI apud CASTELO, p.6).

Com este afastamento entre povo e representantes, “o consenso vai, paulatinamente, se dissolvendo e a agitação das classes subalternas cresce na medida exata desta dissolução. Na crise de hegemonia, tais classes deixam de acreditar na capacidade dirigente dos governantes...” (GRAMSCI apud CASTELO, p.6).

O que impressiona nestas afirmativas de Gramsci, escritas na década de 30 do século passado, são suas atualidades, especialmente com os episódios ocorridos em junho de 2013 em nossa sociedade, ficando ainda mais claro quando ratifica sua teoria:

“O processo [da crise] é diferente em cada país, embora o conteúdo seja o mesmo. E o conteúdo é a crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), **ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequenos burgueses intelectuais)**

passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de 'crise de autoridade': e isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto". (GRAMSCI apud CASTELO, p.6, grifo nosso)

Com isso, tende-se a admitir que uma crise no sistema político se daria na descrença dos governados em seus governantes e que se estaria caminhando para algo que ainda não está estabelecido, tal qual em uma revolução.

Analisando, pois, a crise e seu conceito inicial, passa-se a analisar a democracia e suas formas.

2 A DEMOCRACIA

2.1 A DEMOCRACIA DIRETA E A REPRESENTATIVA

A democracia é um fenômeno político bastante estudado e por muitos autores tratado, tendo sua origem na Grécia Antiga. O conceito de democracia é tão vago e retórico que, para uma melhor compreensão, muitos adjetivos foram agregados ao substantivo para explicitá-lo melhor. Assim tem-se democracia direta e representativa, formal e informal, liberal e socialista, entre outros (BOVERO, 2002, pp. 35-51)

Mas na sua origem democracia é formada por dois substantivos gregos DÊMOS e KRÁTOS. *Krátos* significa força, solidez e também superioridade do mais forte. Já *dêmos* significa genericamente povo.

Assim nos ensina Bovero:

"Podemos, assim, chegar a uma primeiríssima definição, bastante lacunar e certamente arcaica, segundo a qual por democracia se deve entender, ao pé da letra, o poder (*krátos*) de tomar decisões coletivas, ou seja, decisões vinculativas para todos, exercido pelo povo (*dêmos*), ou seja, pela assembleia de todos os cidadãos membros do *dêmos*, mediante (a soma de) livres escolhas individuais." (2002, p.17).

Democracia, neste sentido, se revela como a emanção da vontade individual de cada cidadão que, tomada no conjunto de todos (*dêmos*), revela uma vontade comum a ser obrigatoriamente implementada (*kratos*).

Na sua origem, a democracia era realizada nestes exatos termos. Na Grécia Antiga os cidadãos, assim considerados, reuniam-se em assembleia para decidir as questões comuns da *polis*, diretamente, sendo por esse motivo chamada democracia dos antigos, ou simplesmente Democracia Direta.

Estava estritamente ligada à noção de melhor forma de governo democrático a igualdade de natureza ou nascimento (*isogonía*), pela qual se determina que todos nascem iguais e igualmente dignos de governar (BOBBIO, 2000, p.378). Democracia portanto, estaria intrinsecamente ligada ao conceito de igualdade, (BOVERO, 2002, p.23) conceito também previsto no artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹.

Ocorre que a ideia de povo, o qual detém o *kratos*, não possui a mesma definição de hoje. O poder que emana ascendentemente tem origem na individualidade do cidadão, ou seja, nasce em cada um para no todo ser determinado (BOBBIO, 2000, p.379).

Para Bobbio, o poder não emana do povo, pois este é uma abstração do conjunto de todas as “pessoas”, mas emana sim do cidadão, na sua individualidade (2000, p.381).

Para que o “povo”, entendendo este como o conjunto de todas as “pessoas”, pudesse exercer o poder representado pelo *krátos*, seria necessário haver o sufrágio universal absoluto, o que não ocorre na prática, nem nunca ocorreu.

Povo, então, significa o conjunto de cidadãos que compõe o Estado, sendo deste um de seus elementos, juntamente com a soberania, o território, dentre outros. Ocorre que o conceito de cidadãos e, conseqüentemente, de povo, foi mudando ao longo dos anos.

Originariamente, na Grécia Antiga, eram considerados cidadãos somente os homens livres maiores de idade e cabia somente a estes as decisões da *polis* tomadas em assembleia. Não detinham, portanto, o poder de decisão, as mulheres, os escravos, dentre outros, sendo que conceito semelhante existiu na Roma Antiga. Atualmente, entende-se por cidadão a pessoa que está em gozo de seus direitos civis e políticos.

¹ Artigo I - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Durante séculos a democracia ficou relegada, mas com o fim de regimes absolutistas, oligárquicos ou monárquicos, como o que ocorreu após a Revolução Francesa, a democracia foi sendo paulatinamente implantada nos mais diversos países do mundo, sendo hoje uma realidade em “quase” todos as nações, principalmente se considerar as adjetivações que acompanham o substantivo mencionados alhures.

Mas o mundo já não era o mesmo que na Grécia Antiga, o conceito de cidadão havia mudado e a quantidade de pessoas a se reunir para a tomada de decisões impossibilitava a implementação da democracia direta pura, no modelo grego, passando as decisões a serem tomadas por representantes, a chamada Democracia Representativa, ou democracia dos modernos (BOBBIO, 2000, p.387).

Com o passar dos tempos a democracia representativa consolidou-se, sendo hoje uma realidade, mas estudiosos admitem que a representação democrática passa por problemas, sendo patente que a implantação de uma democracia direta seria impossível.

Enquanto para os antigos a democracia era concebida somente com a participação direta, para os modernos democracia é a representação (BOBBIO, 2000, p.371), e está diretamente associada aos partidos políticos e ao processo eleitoral.

Para os antigos, a imagem da democracia era uma praça ou uma assembleia onde os cidadãos eram chamados a tomar as decisões que lhes diziam respeito. Para os modernos, a imagem da democracia é a "eleição", ou seja, a escolha de seu representante, quem decidirá pelo cidadão. (BOBBIO, 2000, p.372)

Interessante a conclusão de Bobbio quando afirma que o termo democracia, que em sua origem significaria o poder do *démos*, ou seja, do povo, dos cidadãos, hoje significa o poder dos representantes do *démos*. (BOBBIO, 2000, p.372)

"A aristocracia de Rousseau, a forma de governo na qual uma "minoría", diríamos hoje, uma elite, forma o corpo de magistrados por eleição, corresponde àquilo que hoje chamaríamos de "elitismo democrático", onde por "democracia" se entende nada mais nada menos que o procedimento de nomeação através da eleição." (BOBBIO, 2000, p.373)

Enquanto hoje a regra é a democracia representativa complementada às vezes por formas de participação popular direta (como se verá adiante), antigamente a regra era a participação direta, sendo a eleição a exceção. (BOBBIO, 2000, p.374)

Para alguns, a democracia direta não pode substituir a democracia representativa, mas não há que se falar em democracia direta em detrimento da democracia representativa; uma não se opõe à outra (BENEVIDES, 1996, p.44), mas sim se complementam.

De qualquer forma, sendo direta ou por representação:

“um regime político pode ser definido como uma democracia - qualquer que seja a forma específica - quando todos os sujeitos aos quais são dirigidas as decisões coletivas (leis e providências políticas) têm o mesmo direito-poder de participar, cada qual com igual peso em relação ao outro, do processo que conduziu à determinação e à assunção daquelas decisões.” (BOVERO, 2002, p.40)

É preciso esclarecer ainda que a representação política possui dois matizes que se conflitam e que geram também discussão, a representação política *versus* a representação de interesses.

Representar possui dois significados, um técnico-jurídico que significa *falar ou agir por* ou *no lugar de*, ou, na linguagem filosófica, *refletir, espelhar*. Portanto, quando se afirma que um político representa seus eleitores, se está querendo dizer que age e fala em nome destes, e ainda espelha e reflete sua vontade.

Além disso, a democracia representativa possui também o duplo sentido de possuir um órgão que toma as decisões coletivas através de representantes (técnico-jurídico) e de “espelhar” (filosófico) nesse órgão os diversos grupos ou interesses compostos pela sociedade. (BOBBIO, 2000, p.458)

Para Pierre Bourdieu, a representação é uma potencial *usurpação* do poder concedido pelo mandante ao mandatário, pois, falando por ele, isto é, em nome e em favor de alguém ou de um grupo, o representante coloca-se como necessário para se autoconsagrar, “e para isso, precisa produzir a dificuldade que somente ele poderá resolver.” (2014, pp.194-195).

Nesse conflito de representação política e representação por interesse está o cerne da discussão do mandato vinculado ou mandato livre. Por representação política entende-se a representação que reflete o “interesse geral”, enquanto a representação por interesses se dá para satisfazer o “interesse parcial”, particular ou de grupos.

A representação política está diretamente relacionada com o mandato livre, ou seja, sem nenhuma vinculação, e tem como fundamento o fato de que o povo, ou

não é capaz, por falta de conhecimento ou incompetência de tratar de assuntos gerais, ou ainda pela inclinação natural de colocar seus interesses particulares em detrimento de interesses gerais.

Portanto, ao ser eleito, o representante não mais está vinculado aos interesses de seus eleitores, mas sim aos interesses gerais de toda a comunidade, de toda a nação.

Já pelo mandato vinculado, o representante está vinculado pela delegação recebida pelo grupo de interesse, estando a ele subordinado. As críticas ao mandato vinculado são inúmeras, sendo a principal o fato de que a representação por interesses nunca representa a generalidade dos interesses, representando apenas interesses de grupos organizados; representa interesses pontuais, não defendendo interesses gerais. (BOBBIO, 2000, P., p.468).

Apesar da existência da representação política e do mandato livre em nosso ordenamento, cada vez mais se discute, principalmente quando se trata de reforma política, a questão do financiamento de campanhas eleitorais por parte de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, justamente para não haver qualquer tipo de vinculação do eleito após o pleito, realizando as campanhas com financiamento público.

A eleição e o voto são os pilares da democracia representativa juntamente com os partidos políticos. Através dos partidos políticos é que se dá a representação política, pois este é instrumento agregador dos interesses.

Bobbio coloca que o partido político possui dupla função: enquanto o eleitor é considerado “autor” perante o eleito, e o eleito é considerado “ator” perante o eleitor, o partido político é considerado “ator” em face do eleitor e “autor” em face do eleito (2000, p.470). Isso fez com que o partido político assumisse papel crucial na democracia representativa:

“Exatamente porque é fracionado, o poder do cidadão isolado deve encontrar lugares maiores de agregação. Esses lugares são os partidos. Os quais tornam-se, assim, o lugar onde se concentra o maior poder de decisão, seja em relação aos eleitores, seja em relação aos eleitos.” (BOBBIO, 2000, p.471)

Ocorre que, para alguns, os partidos políticos também estão em crise, passando por uma fase de transição, pois

"a perda de vitalidade das ideologias políticas, o enfraquecimento dos Parlamentos em relação ao Executivo, a burocratização dos partidos e a personalização da política são alguns elementos frequentemente citados para caracterizar essa crise." (RIBEIRO, 2013, p.5)

Estando a representação em crise, considerando que laços existentes entre governantes e governados estão se enfraquecendo, segundo conceituação de Gramsci, e estando os partidos políticos também em crise, há defensores de que a implementação de políticas e mecanismos de participação direta podem servir para aplacar, ou ainda, para minimizar o descontentamento popular, trazendo as pessoas para a discussão dos assuntos de interesse público.

2.2 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA – OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como afirmado acima, a democracia direta nos dias atuais seria algo inviável, sendo a democracia representativa a opção possível. Com o sentimento de que a representação não é suficiente, mecanismos de participação direta começaram a ser pensados e implementados nos ordenamentos jurídicos de diversos países, entre eles o Brasil.

Para Benevides, os mecanismos de democracia direta atuam como corretivos necessários à representação política tradicional (1996, p.45) e através desses mecanismos de participação popular, a Democracia Semidireta, a população participa ativa e diretamente nas questões públicas levadas a sua avaliação.

O parágrafo único do art.1º da Constituição Federal dispõe que: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.*

Já o art.14 da Carta Magna, prevê de que forma será exercida a soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.

A lei que regulamenta o exercício dos mecanismos de democracia semidireta foi publicada em novembro de 1998, Lei 9.709/08, dez anos após a Constituição Federal.

Hoje, passados mais de quinze anos da publicação da referida lei, são poucas as vezes que foram utilizadas tais ferramentas.

Não é objeto do presente trabalho o estudo aprofundado de cada um desses mecanismos, mas para que se possa entender como funcionam, vai-se abordá-las superficialmente:

Como plebiscito, entende-se a consulta realizada aos eleitores, antes da criação de uma lei ou ato administrativo, para saber se a população concorda ou não acerca do assunto. É uma ferramenta utilizada também para consulta acerca de criação de novos municípios e estados, tendo sua última utilização, que se tem notícia, na consulta para desmembramento do Estado do Pará para criação de dois novos Estados, Carajás e Tapajós, cuja proposta foi rejeitada.

Já como referendo entende-se a consulta posterior à população, para ratificar uma lei ou ato administrativo. O último referendo foi utilizado em 2005 para aprovação ou não sobre o Estatuto do Desarmamento, o qual foi rejeitado mantendo o comércio de armas de fogo e munição.

A diferença simples de um e de outro, portanto, além de outras mais complexas, está basicamente no tempo da convocação: anterior à lei ou ato administrativo, plebiscito; após, referendo.

Esses dois primeiros institutos, como se percebe, são consultas à população, para opinar sobre a matéria em discussão, cuja autorização e convocação são de competência exclusiva do Congresso Nacional². Para a propositura de matéria de lei existe outro instituto.

Pela iniciativa popular a população pode remeter ao congresso a apreciação de projeto de lei acerca de assuntos desde que alcançados, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores em cada um deles. A última lei de iniciativa popular aprovada

² Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

pelo congresso aconteceu na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010).

No âmbito municipal também são previstos mecanismos de participação popular, sendo que somente a iniciativa popular se repete na Lei Orgânica Municipal³, desde que subscrita por 5% do eleitorado municipal e não verse sobre matéria de competência exclusiva.

Além da iniciativa popular, está expressamente prevista na Lei Orgânica Municipal dois outros institutos: a audiência pública e as consultas públicas, sendo a primeira para tratar exclusivamente de questões orçamentárias⁴ e a segunda para tratar de matéria discutidas em projetos de lei complementar⁵.

3 A ATIVIDADE PARLAMENTAR MUNICIPAL

Muito embora se discuta acerca da crise no sistema político brasileiro ou no sistema de democracia representativa, com todas as críticas e considerações acima abordadas, é bastante comum atribuir esses problemas às representações federal e estadual.

³ Art. 87 – A iniciativa das leis municipais, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito ou ao eleitor que a exercerá em forma de moção, articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.

⁴ Art. 56 – Os projetos de Leis de que trata o artigo anterior, após terem sido discutidos e votados pelo Poder Legislativo, deverão ser encaminhadas para sanção nos seguintes prazos:

(...)

Parágrafo Único: A transparência do processo legislativo orçamentário será assegurada mediante incentivo a participação popular e realização de audiências públicas, durante a elaboração e discussão das Leis de que trata este artigo.

⁵ Art. 93 – São Leis Complementares:

(...)

§ 2º - Observado o Regimento Interno da Câmara Municipal, é facultada a realização da consulta pública aos projetos de leis complementares, com prazo de quinze dias, para recebimento de sugestões.

§ 3º - A sugestão popular referida no § 2º deste artigo não pode opinar sobre assuntos com reserva de competência

No município, a proximidade geográfica do eleito com o eleitor, que não significa necessariamente estar o eleito próximo do seu eleitor, facilita de certa forma a “cobrança” por parte do mandante ao seu mandatário.

Isso contribui para um fenômeno de deturpação da atividade legislativa que, ao invés de realizar sua atividade fim, acaba por interferir, ou pelo menos tentar, nas atribuições do Poder Executivo enquanto executor das políticas públicas.

Veja que a Lei Orgânica Municipal confere à Câmara Municipal de Jaguarão basicamente quatro funções: legislativa, pela qual propõe, discute, aprecia projetos de lei de abrangência local, de iniciativa do próprio Legislativo, do Executivo ou ainda de iniciativa popular; fiscalizadora, pela qual fiscaliza as ações do Executivo; julgadora, pela qual julga infrações político-administrativas cometidas pelo Prefeito, Vice-Prefeito ou pelos Vereadores; e administrativa, que a autoriza organizar o próprio funcionamento.

É importante salientar que a noção geral dos poderes do Legislativo está ligada somente nas ações legisladora e fiscalizadora, talvez por serem estes os que mais se salientam na atividade parlamentar.

Ainda assim, ao se analisar somente a atividade legislativa, ou seja, aquela pela qual propõe, discute, aprecia projetos de lei de abrangência local, de iniciativa do próprio Legislativo, do Executivo ou ainda de iniciativa popular, têm-se uma discrepância muito grande quando analisa-se a origem das propostas.

As iniciativas para propositura de leis cabem aos legisladores, leia-se, aos vereadores, ao Prefeito e à população, nos termos da legislação local, ou seja, quando atendidos os requisitos de subscrição de 5% do eleitorado em matéria de iniciativa não exclusiva.

Analisando a produção legislativa dos últimos cinco anos, percebeu-se que a produção de leis de iniciativa do Poder Executivo se dá em volume muito maior do que a produção de leis do Poder Legislativo, como se verifica pelo quadro abaixo.



Fonte: Câmara de Vereadores de Jaguarão (ano de 2011 não informado)

Tomou-se por base a produção de leis ordinárias em geral, sem estratificação, por serem as de maior volume e por tratarem de diversas matérias.

Como se vê, o volume de propostas de leis por parte do Executivo é muito maior do que a dos vereadores, chegando em 2012 a ser quase treze vezes maior, ficando bastante claro o poder de agenda que o Executivo detém sobre o Legislativo, não se tendo notícia de propostas de leis de iniciativa popular.

Por poder de agenda entende-se a faculdade do Poder Executivo determinar, quando e quais assuntos serão tratados no Poder Legislativo, prerrogativas estas garantidas pelos sistemas de exclusividade de matéria a propor no Legislativo, e ainda pelo simples fato de poder iniciar a tramitação de lei, ou convocar o Legislativo quando em recesso, ou ainda requerer a tramitação de urgência a determinado processo legislativo.

Neste aspecto, é forçoso remeter à teoria da repartição de poderes de Montesquieu e sua defesa de que os três poderes da nação devem ser independentes e harmônicos, primando pela equipotência (WEFFORT, 2001, p.119), ou seja, nenhum deve sobressair ao outro, o que não se observa atualmente nos três níveis da federação na relação Legislativo x Executivo.

Mas, ao mesmo tempo que o Executivo detém a prerrogativa de pautar, de certa forma, a atividade legislativa, dentro das prerrogativas que são conferidas pela

legislação, aos integrantes do Poder Legislativo também são possibilitados interferir, pelo menos com “propostas”, no Poder Executivo.

Fala-se em “propostas”, pois todas as formas de interferência do Poder Legislativo no Executivo se dão de maneira não obrigatória, isto é, não é o Executivo obrigado a cumprir o que foi “proposto” pelo legislador local.

Essas “propostas” se dão por emendas às leis orçamentárias, que serão executadas ou não pela Administração, ou ainda através de requerimentos e indicações, instrumentos constantes no Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Jaguarão, que são corolário das competências do Poder Legislativo previstas na Lei Orgânica Municipal⁶.

Exceção a esta regra são as emendas às leis ordinárias em geral que, depois de sancionadas, pelo prefeito ou pela Câmara, caso não o seja pelo representante do Executivo, passa a ser de cumprimento obrigatório.

Por meio dos requerimentos e indicações, portanto, os legisladores visam *propor ao Poder Executivo medidas de ordem político-administrativa, bem como a execução de obras e serviços de interesse da coletividade*⁷.

É interessante observar que, das competências do Legislativo acima transcritas, as que mais são exercidas pelos edis são as de “propostas ao Executivo”, através de requerimentos e indicações e a de fiscalização dos atos da Administração, através de pedidos de informação.

⁶ Art. 78 – É da competência exclusiva da Câmara Municipal:

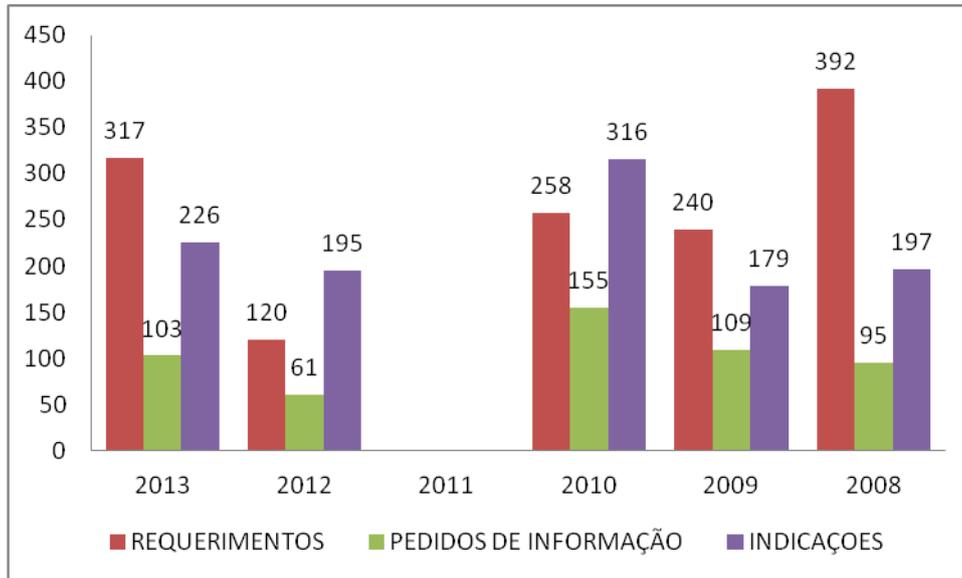
(...)

XII – solicitar informações, por escrito, ao Executivo;

(...)

XVII – propor ao Prefeito a execução de qualquer obra ou medida que interesse a coletividade ou ao serviço público.

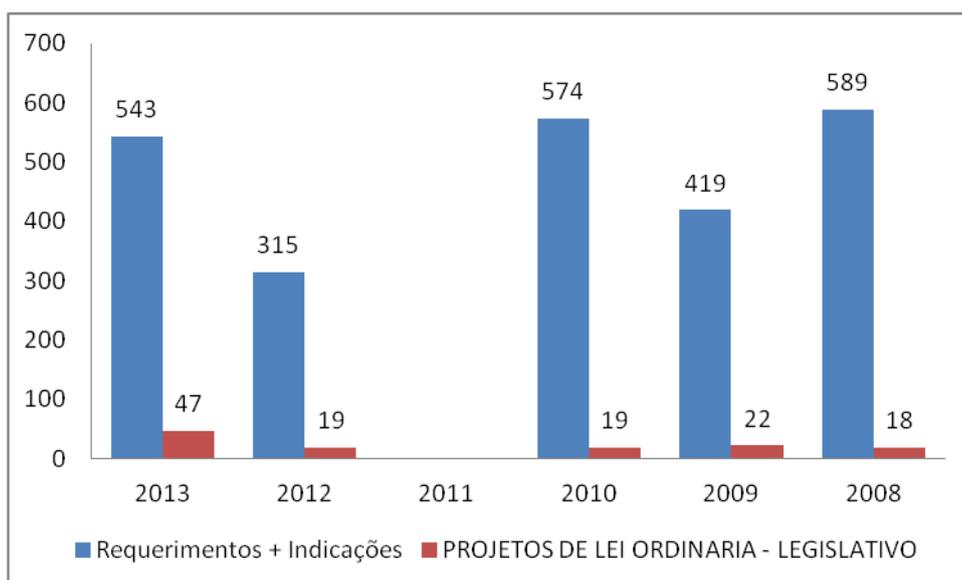
⁷ Art.117 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jaguarão.



Fonte: Câmara de Vereadores de Jaguarão (ano de 2011 não informado)

Como se vê no quadro acima, os pedidos de informação são ainda inferiores aos requerimentos e indicações, podendo-se perceber que para os vereadores a incidência de se propor medidas ao Executivo é muito superior ao ato de fiscalizar.

Quando se compara a produção de projetos de lei de iniciativa dos vereadores com as propostas para o Executivo através de requerimentos de indicações, a diferença é ainda maior.



Fonte: Câmara de Vereadores de Jaguarão (ano de 2011 não informado)

No quadro acima fica evidente que os pedidos de medidas pontuais ao Executivo por meio dos requerimentos e indicações, que nada mais são do que o atendimento a um interesse parcial ou pontual de algum cidadão, estão muito acima da preocupação de se criar políticas públicas por meio de lei, com vistas ao atendimento e ao interesse geral da população.

Isso nos remete ao início do artigo e aos questionamentos que lá foram feitos, além de outros mais: há crise de representação no âmbito municipal? Os eleitores se sentem representados pelos vereadores? Porque as pessoas procuram os vereadores para demandarem problemas que competem ao Executivo resolver? Isso não seria uma forma de identificação com seu representante? Ou é somente o desconhecimento de como está organizado o sistema político e sua repartição de competências pelas pessoas em geral, agravado pelo fato de que o sistema prevê tais possibilidades?

Não há a pretensão de se responder a todos estes questionamentos, mas tão somente colocá-los em pauta para aventar uma possível discussão e aprofundamento desses estudos.

O que se percebe é que a possibilidade de existência de uma “crise” de representação no âmbito local pode se dar por descaso da população em geral e seu conseqüente afastamento com a coisa pública, por desconhecimento ou descompromisso, sendo que o exercício efetivo da participação popular, com maior qualidade e frequência, poderia ser um fator a “consertar” essa situação.

Sobre esse tema especificamente, se discutirá adiante.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

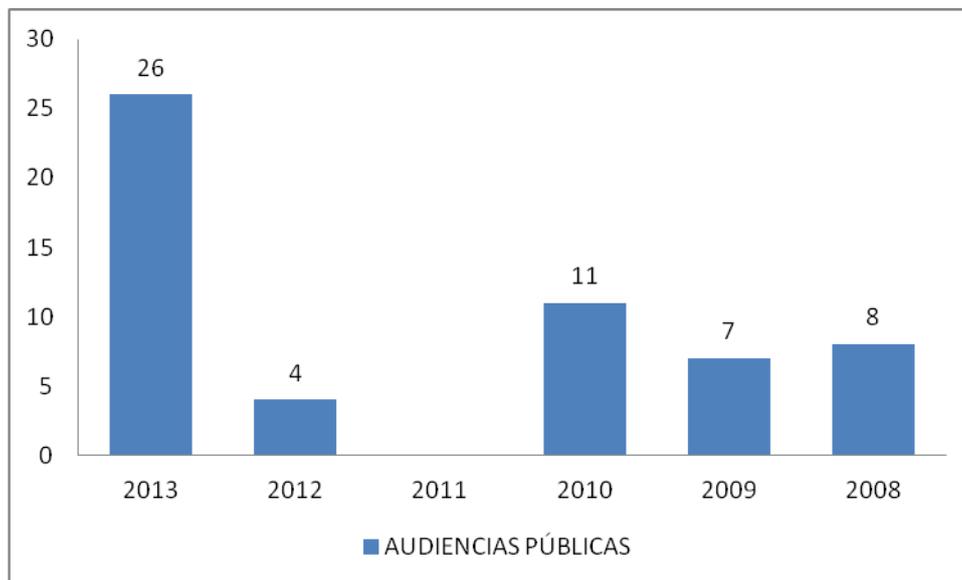
Conforme já abordado, a participação popular tem sido defendida como uma das formas de se enfrentar eventual crise de representação, especialmente através dos mecanismos de participação popular previstos em nosso ordenamento federal: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Já no município, haja vista a ausência de previsão legal, os instrumentos de plebiscito e referendo não podem ser utilizados, exceção feita ao plebiscito para criação de um novo ente municipal.

O instrumento local previsto tanto em esfera federal quanto em esfera municipal seria a iniciativa popular, mas haja vista sua complexidade na formulação da proposta, pois teria que se dar através de um projeto de lei, sendo necessário algum conhecimento técnico sobre a matéria, além da necessidade de subscrição de 5% do eleitorado local⁸, torna sua efetivação bastante difícil e pouco usual.

Ainda assim, a participação efetiva da população ocorre nas demais ferramentas de participação popular, principalmente através das audiências, uma vez que não se tem notícias de realização de consultas públicas previstas na legislação local, pelo menos no período pesquisado (2008/2013).

Como se verifica pelo quadro abaixo, foram realizadas pelo Poder Legislativo diversas audiências públicas que trataram dos mais diversos temas de interesse geral municipal, desde leis orçamentárias, até assuntos mais polêmicos, tais como contratos de concessão de serviço público de água e esgoto, transporte público, serviços de moto-táxis, aterro sanitário, entre outros.



Fonte: Câmara de Vereadores de Jaguarão (ano de 2011 não informado)

Da mesma forma, sabe-se que muitas outras audiências públicas foram realizadas pelo Poder Executivo, não se tendo o quantitativo por ausência de registros.

⁸ Segundo informações do site do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>), Jaguarão na eleição de 2012 possuía 22.826 eleitores, sendo portanto necessário para a proposta de lei popular a assinatura de 1.141 eleitores.

Em ambos os poderes, não se tem sistematizada a informação de quantas pessoas efetivamente participaram de cada uma destas audiências, nem se sabe a dinâmica utilizada para oportunizar a efetiva participação da comunidade.

Sabe-se que as audiências públicas podem ser realizadas para colher informações acerca da matéria e da comunidade onde se realiza a reunião ou serve para levar ao conhecimento da comunidade assuntos de interesse geral ou local, mas sabe-se também que pode se tornar ferramentas de legitimação da vontade do idealizador da reunião, dependendo da forma que for conduzida.

Mesmo assim, as audiências públicas são cada vez mais utilizadas pelo poder público para fomentar a participação popular na tomada de decisões por parte dos gestores, fazendo parte, inclusive, de previsão expressa em legislações de nível estadual e federal como requisito de legalidade⁹.

Pelo que se vê e pelo que se lê, o aumento da participação popular poderia ser uma das formas para se aplacar o sentimento de ausência de representatividade por parte da população, fazendo com que o cidadão tomasse gosto para discutir as questões que são de interesse de todos.

Sobre essa questão, Benevides aponta uma série de argumentos para replicar as mais diversas críticas aos opositores do aumento da participação popular: críticas como “o povo é conservador e preconceituoso”, “o povo tende a ficar apático: excesso de democracia mata a democracia”, “o povo é dominado pelas paixões”, “o povo é influenciável”, etc., são algumas das razões pelas quais a participação popular é pouco utilizada.

É preciso acabar com esse preconceito e fazer com que a participação popular se torne uma ferramenta de compartilhamento de decisões e não somente uma forma de legitimar a vontade do governante, para que realmente se possa viver a democracia real:

“...liberdade individual, equidade social, tolerância e igualdade política são a substância ética da democracia no seu conceito ideal. Mas a democracia real, nos regimes reais que denominamos democracias, quão distante está da democracia ideal, quão próxima está da democracia aparente?” (BOVERO, 2002, P.. p.51)

⁹ Por exemplo, Lei de Responsabilidade Fiscal, Estatuto das Cidades, entre outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desse artigo abordou-se a possibilidade de existência de crise no sistema político-representativo, buscando ainda, através da experiência e da vivência da realidade municipal, verificar, através da atuação dos representantes locais, possíveis causas para essa ilegitimidade de representação.

O presente trabalho não tinha a pretensão de obter todas as respostas, mas sim levantar pontos para debates e aprofundamento de estudos, especialmente sobre a existência ou não de crise no sistema representativo, especialmente em âmbito local, uma vez que pela característica de proximidade geográfica entre eleitor e seu representante, poderia se dar de maneira diferente do que no âmbito federal e estadual.

O que se pode verificar pelas leituras e pelos levantamentos colhidos junto à Câmara Municipal de Vereadores de Jaguarão, é que se tem uma visão um pouco diferente daquela visão clássica de Montesquieu na sua famosa divisão tripartite de poderes.

Enquanto há uma produção considerável de leis por parte do executivo, sem adentrar no mérito de cada uma para determinar sua qualidade, há, em contraponto e comparação, pouca produção por parte dos legisladores.

Ao mesmo tempo, pode-se notar que as demandas dos vereadores para com o Executivo de questões pontuais através de indicações se dão em volume muito maior do que a sua produção de leis, o que nos leva a pensar que: (1) há mais preocupação dos vereadores com os interesses pontuais de seus eleitores do que com os interesses gerais da comunidade; (2) as pessoas recorrem aos vereadores para resolver problemas que deveriam ser resolvidos junto ao Executivo, demonstrando ou desconhecimento do sistema ou reconhecimento do trabalho e empenho do vereador; (3) os vereadores desconhecem suas atribuições ou desconhecem os problemas de interesse geral da comunidade.

O que se nota é que essa confusão de atribuições pode contribuir para a descrença dos eleitores em seus representantes ou até mesmo no Executivo, uma vez que recorrendo aos vereadores para tratar de assuntos pontuais de seu

interesse, o cidadão pode não conseguir ver atendido seu pleito, levando a descrédito o seu representante e lhe atribuindo, injustamente, uma incompetência que não deveria ser sua.

Veja que o vereador ao remeter uma indicação ao Executivo não pode obrigá-lo a atendê-lo, ficando o edil a mercê da vontade do gestor público, o que pode ocasionar ainda, necessidade de acordos para atendimento deste ou daquele pleito.

A educação política da população se dá também pela participação nas tomadas de decisão de interesse público, por isso da importância de se aumentar as instâncias de participação popular, como as audiências públicas, não somente em quantidade, mas também em qualidade.

Audiências em que as pessoas podem além de participar ativamente, com direito a voz, mas também com a possibilidade de ver atendida e aproveitada seu pleito ou sugestão, é certamente fator de motivação para a continuidade e aumento da participação.

Obviamente que outras medidas e ferramentas de participação são sempre bem vindas, como reuniões e consultas públicas, e até mesmo a iniciativa popular de leis. Mas enquanto esta última depende exclusivamente da organização da população para sua implementação, as primeiras dependem da iniciativa das instituições públicas para chamarem, organizarem e pautarem, fazendo com que sua incidência não dependa dos cidadãos.

Portanto, tudo indica que a recorrência da efetiva participação popular tende, no âmbito da municipalidade, a uma maior qualidade de exercício democrático.

Abstract: Always have been existing critics about the representative democratic system in federal and state level and the last manifestation have shown how the population is not satisfied with the national political system in these days. At the local level, the work developed by the city parliament, in same way, help to improve this dissatisfaction, in the hand that reflects some confusion between Legislative and Executive attributions, the first one asking specifics interventions in the city problems, and the second one exercising its Schedule Power.

Key-words: Democracy, Representation, Citizenship, Popular Participation.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. 2ª Ed., São Paulo: Ática, 1996.

BIANCHI, Alvaro. **Crise, política e economia no pensamento gramsciano**. Disponível em <http://www.pensamentopolitico.com.br/Crise%20economia%20Gramsci.pdf>

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política - A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 20ª Tiragem, Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. Trad. Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim, São Paulo: Brasiliense, 2014.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o Governo dos Piores: uma gramática da democracia**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de março de 2014.

BRASIL. **Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em 10 de março de 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARÃO/RS. **Regimento Interno**. Disponível em <http://www.camarajaguarao.rs.gov.br/leis/regimento-interno.htm>. Acesso em 09 de março de 2013.

CASTELO, Rodrigo. **Gramsci e o Conceito de Crise Orgânica**. Disponível em http://www.nufipeuff.org/seminario_gramsci_e_os_movimentos_populares/trabalhos/Rodrigo_Castelo_Branco.pdf

COIRO, Adriana. **Entenda o que são plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/entenda-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-iniciativa-popular.html>, acesso em 16/02/2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 10 de março de 2014.

JAGUARÃO/RS. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em [http://www.camarajaguarao.rs.gov.br/leis/lei-organica/LEI%20ORGANICA%20atualizada%20ate%20emenda%2003.04.2013%20\(1\).doc](http://www.camarajaguarao.rs.gov.br/leis/lei-organica/LEI%20ORGANICA%20atualizada%20ate%20emenda%2003.04.2013%20(1).doc). Acesso em 10 de março de 2014.

MUSSI, Daniela e BIANCHI, Alvaro. **É o fim de um ciclo político no Brasil?**, Disponível em <http://blogconvergencia.org/blogconvergencia/?p=2019>. Acesso em 16/02/2014.

RIBEIRO, Ricardo Luiz Mendes. **Max Weber e a crise representacional dos partidos contemporâneo**. Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.

SABBADO, Lais Soares. **Poder de agenda em esfera local: uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas, RS (2001-2008)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Pelotas. 2010. Disponível em <http://www2.ufpel.edu.br/isp/ppgs/dissertacoes/2008/lais-sabbado.pdf>. Acesso em 24/02/2014.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista” (1º Volume)**. 13ª Ed. São Paulo: Ática. 2001.

ANEXOS

Relatórios de gestão das atividades da Câmara Municipal de Vereadores de Jaguarão/RS dos anos de 2008, 2009, 2010, 2012 e 2013.