A REINVENÇÃO DA DEMOCRACIA: DA REPRESENTAÇÃO À PARTICIPAÇÃO POPULAR

THE REINVENTION OF DEMOCRACY: FROM REPRESENTATION TO POPULAR PARTICIPATION

Elias Jacob Menezes Neto*
Maria Clara Galvão**

RESUMO: *O presente trabalho trata sobre a democracia participativa e foi desenvolvido sob a ótica dos conceitos de democracia constitucional, pluralismo político e direitos humanos. O estudo se torna relevante, pois o sistema democrático contemporâneo carece de participação popular e de reconhecimento do cidadão como colaborador ativo na tomada de decisões públicas, de modo que se torna imprescindível criar políticas de afirmação da soberania cidadã igualitária. O impasse do tema está no fato de que a ausência de uma participação popular efetiva vem desenvolvendo uma democracia sem legitimidade em seus próprios valores, desencadeando a chamada "crise da democracia representativa", já que a população está cada vez mais desacreditada da capacidade de governabilidade de seus representantes. A pesquisa tem por objetivo principal compreender as causas da transição da democracia representativa para a democracia participativa na atualidade, por meio de uma explanação histórica do tema, bem como analisar os mecanismos governamentais utilizados para promover a colaboração política ativa da população. A metodologia utilizada consiste em uma pesquisa de natureza básica, com abordagem qualitativa e dedutiva, objetivo exploratório e procedimento técnico de pesquisa bibliográfica. Conclui-se que a renovação da teoria democrática se assenta na formulação de critérios de participação política que vão além do voto, aproximando-se da criação de uma nova cultura de participação popular, que pressupõe a construção de uma democracia estruturada em cidadãos politicamente ativos e posicionados de forma crítica diante da administração pública.*
Palavras-Chave: *Democracia participativa. Democracia representativa. Participação popular.*

ABSTRACT: *The present reserach is about the participatory democracy and was developed under the optics of the concepts of constitutional democracy, political pluralism and human rights. This study becomes relevant because the contemporaneous democratic system lacks both popular participation and the reconnaissance of the citizen as an active collaborator in the taking of public decisions, thus far it becomes unprecindable to create politics concerning the affirmation of the egalitarian citizen sovereignty. The theme's impasse resides in the fact that the lacking of an effective popular participation has been developing a democracy without legitimacy in its own values, unfolding the so-called "representative democracy crisis", inasmuch as the population is becoming each time less confident of the governability capacity of its representatives. The research main goal is to understand the causes of the transition from the representative democracy to the participatory democracy nowadays, through a historical explanation of the theme discussed, as well as to analyze the governmental mechanisms used to promote the active political collaboration. The methodology used consists of a basic research with deductive and quantitative*

* Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.
http://orcid.org/0000-0002-1153-8899
** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, RN, Brasil.
https://orcid.org/0000-0002-1641-9530

approach, exploratory objectives and technical procedures of bibliographic research. It is concluded that the renovation of democratic theory bases itself in the formulation of criteria about political participation that goes beyond the vote, approaching the creation of a new popular participation culture, that presupposes the construction of a politically active citizens structured democracy, which are placed in a critical posture before the public administration.
***Keywords**: Participative democracy. Representative democracy. Popular participation.*

1 INTRODUÇÃO

A democracia surgiu no seu formato direto há mais de 2.500 anos. Nesse sentido, após avanços e retrocessos, alicerçou-se na perspectiva representativa e, mais recentemente, tem sido arejada pela chamada democracia participativa (democracia deliberativa). A ampliação da importância da participação nas decisões da gestão governamental ocorre num contexto histórico de mudanças socioeconômicas, políticas e culturais que impactaram a vida em sociedade. Assim sendo, a relativa previsibilidade das condições de vida e de trabalho, constituídas nas sociedades industriais, cederam lugar à precariedade, à fragmentação, à informalidade e à vulnerabilidade social, que suprimiram os direitos sociais, a partir de 1980, com a ascensão do Estado Neoliberal como nova fase de acumulação de capital. Nesse contexto, as restrições dos cidadãos a seus direitos civis e políticos limitaram a própria democracia, já que os neoliberais visavam ao combate da política do Estado de Bem-Estar social, considerada um dos preceitos básicos da social democracia, de modo que, somente com a conquista do direito à participação política, se ergueram as bases igualitárias cidadãs.

O Estado social dos direitos fundamentais ainda se encontra pautado no conceito de liberalismo, o que renova a imagem do Primeiro Estado de Direito do século XIX. Assim, o Estado social é a chave das democracias futuras, uma vez que é positivado como princípio e regra de um Estado de Direito e reconstruído sobre os valores da dignidade da pessoa humana. Ademais, o Estado Social tem obtido êxito na conciliação de forma prolongada, estável e pacífica da relação entre sociedade e Estado, ou seja, a era da democracia social abriu espaço para a opinião pública, de modo que a representação, embora limitada, progrediu substancialmente.

Logo, a relevância do estudo se deve à carência de participação popular no sistema democrático, o que torna necessária a criação de mecanismos participativos para que se possa efetivamente legitimar a existência de uma democracia participativa, na qual as opiniões dos cidadãos vão além dos direitos eleitorais e se fazem presente em todas as decisões políticas, por meio do debate, da prestação de contas por parte do Estado (*accountability)* e transparência governamental, para assegurar a liberdade, igualdade e reverenciar a soberania popular, inclusive das classes desfavorecidas socialmente.

A problemática do tema está na escassez de mecanismos que possibilitem a participativa política popular, o que resulta numa democracia que não tem conseguido se legitimar nos seus próprios valores, entre os quais a soberania da vontade popular, a igualdade de direitos e a preservação da liberdade, o que negligencia uma discussão mais aprofundada sobre seu papel na configuração de um sistema democrático participativo. Tal condição está correlacionada com a chamada *crise da democracia representativa*, uma vez que o fato de a população estar cada vez mais desacreditada de seus representantes contribui para a perda do interesse político por parte da sociedade. No Brasil, esse quadro é agravado devido aos corriqueiros escândalos de corrupção, de modo que a democracia participativa surge como uma tentativa de reestimular o interesse público para atuar na fiscalização e na tomada de decisões políticas ativamente.

A pesquisa tem por objetivo principal compreender as causas sociais envolvidas na transição da democracia representativa para a democracia participativa. Par tanto, têm-se como objetivos específicos compreender como o conceito de democracia se modificou ao longo do tempo no Brasil, por meio do apanhado histórico e contextual, bem como analisar sua evolução na medida em que deixa de ser um sistema meramente representativo para se tornar gradativamente participativo, e, por fim, fazer um estudo dos mecanismos legislativos implantados para promover a colaboração ativa da população nas decisões políticas e no controle governamental.

A metodologia da pesquisa se pautou em uma abordagem qualitativa e dedutiva da temática, com objetivo exploratório e procedimento técnico de pesquisa bibliográfica, buscando-se informações em artigos, livros, revistas, teses, monografias, dentre outras fontes, com intuito de compreender a seguinte indagação: "Qual o contexto social e legislativo brasileiro que contribui para a transição da democracia representativa para a democracia em formato participativo?". Para tanto, além de um levantamento técnico de dados, fez-se um estudo das legislações brasileiras vigentes que contribuíram para transparência e manuseio de dados públicos por parte da população, de forma a dispor como tais vias legais contribuíram positivamente para a implantação gradativa de um governo participativo.

Assim, inicialmente serão apresentadas as especificidades do sistema democrático no Brasil, demostrando suas características e contextualizando-o com marcos históricos que contribuíram para a modificação de seu conceito, finalizando-se o primeiro tópico com uma pequena análise da importância do pluralismo político para a efetivação da democracia.

Posteriormente será apresentada a democracia representativa, suas características e motivações que desencadearam a chamada *crise de legitimidade da democracia representativa* e demarcaram os caminhos para a inserção da democracia participativa, além de uma análise de como a teoria constitucional contribuiu para o seu fortalecimento, finalizando-se com as principais legislações que construíram para a implantação de um sistema participativo.

2 O SISTEMA DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Para efeitos constitucionais, considera-se *povo* como o pilar de sustentação e legitimação do Estado Democrático de Direito; tal conceito passou por constantes ressignificações ao longo do tempo. Historicamente, as elites liberal-moderadas e conservadoras frisaram o conceito como algo abstrato, generalista e revolucionário. De modo geral, houve uma incorporação de *povo* como uma força unificada e soberana, sendo assim, em caráter puro, se relaciona à atuação decisiva no contexto social e político no processo histórico da civilização, apresentando curso independente da ação e de vontades imediatas (PEREIRA, L. R., 2011).

Na escalada da legitimidade constitucional, pode-se caracterizar o século XIX como do legislador e o XX como do juiz e da justiça constitucional universalizada. Já o século XXI está fadado a ser o século do cidadão governante, do cidadão povo, do cidadão soberano, do cidadão sujeito de direito internacional, ou seja, o cidadão como titular de direitos fundamentais de todas as dimensões. Constata-se, nesse momento, o fim das formas representativas decadentes (BONAVIDES, 2010).

Em sua obra *Teoria constitucional da democracia participativa*, Bonavides (2001, p. 57-58) caracteriza democracia como o "[...] processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim, todavia inatingível a identidade de governantes e governados, meta utópica". Já em análise ao pensamento de Norberto Bobbio, Menezes Neto (2012, p. 79) afirma que a democracia deve ser analisada como "conjunto de regras fundamentais que definem os sujeitos autorizados a tomar decisões coletivas vinculantes - quem-, e quais os procedimentos adequados para que tais decisões sejam válidas - como". Desse modo, o autor defende que é necessário o pré-estabelecimento de normas ou condutas para que as decisões dos indivíduos possam ser aceitas pela coletividade.

Sendo assim, o grau de democratização de uma coletividade está diretamente relacionada a quantidade de pessoas capazes de tomar decisões vinculatórias e definir os procedimentos que devem ser utilizados. Vale ressaltar que à medida que crescem as divisões políticas, os conflitos tornam-se consequência inevitável; entretanto, a democracia não sobrevive

apenas do dissenso absoluto, pois, embora aceite pensamentos divergentes, necessita-se da concordância de opiniões. De modo geral, democracia se remete a um sistema de decisões políticas cujo poder de participação deve ocorrer por meio de votos de eleitores, que transferem a função de decidir em prol da "vontade geral" para um representante (MENEZES NETO, 2012).

Para melhor compreensão do conceito, torna-se necessário fazer uma análise das alterações de sentido pelas quais têm passado as noções de sociedade civil, participação e cidadania, e suas implicações para o significado de política e democracia. Historicamente, o ideal de democracia surgiu na Grécia antiga, sendo Péricles (495-429 a.C) uma das figuras reconhecidas como árduo defensor da democracia em seu tempo, a medida em que frisava a igualdade daqueles que possuíam *status* de cidadão na condução pública transparente e dialógica dos negócios da cidade. Ademais, o embrião da democracia representativa remonta ao norte europeu no início do primeiro milênio da era cristã, que, embora não se encontrasse em sua forma acabada, resistiu fortemente ao século XX e adentrou no século XXI.

No século XVIII, quando o liberalismo desafiou o republicanismo, o fez em nome da liberdade, e não da igualdade política, portanto não se buscava um estado democrático. A principal diferença entre os dois modelos está relacionada ao modo de exercício de poder, pois, enquanto a democracia busca regular ações por meio da auto-regulamentação, o estado liberal pretende a expansão da não regulamentação da ação do indivíduo e a intervenção mínima do poder público na vida privada (MENEZES NETO, 2012).

Somente após a Revolução Industrial e o período *liberal* – século XIX – com a adoção do sufrágio universal é que a democracia se tornou regime político dominante nos países mais desenvolvidos. O restabelecimento da democracia formal, com eleições livres, e a reorganização partidária ocorreram porque a democracia tradicionalmente concebida nos modelos representativos liberais não mais bastava por si. Logo, a democracia aponta, em todas as épocas, para uma progressão participativa e emancipatória, que avança com lentidão (PEREIRA, L. C., 2005).

A participação dos cidadãos nas gestões governamentais vem acompanhada de um período de intensas mudanças no contexto socioeconômico, político e cultural. Sabe-se que a supressão de direitos sociais, decorrente do neoliberalismo ocorrido a partir de 1980, acarretou a restrição dos direitos civis e políticos e da própria democracia. No Brasil, a *modernização conservadora* se iniciou na década de 1930 e foi intensificada durante o regime militar, a partir do ano de 1964. Nesse período, apesar da melhora de alguns indicadores sociais, tais como redução da mortalidade infantil e do analfabetismo, não houve alteração na estrutura fundiária, de

forma que, no processo de industrialização e urbanização, as riquezas se concentraram nas mãos de um pequeno percentual populacional. Já em 1980, a pobreza urbana no país aumentou consideravelmente e se agravou na década de 1990, acarretando um aumento do índice de pessoas nas periferias, bem como de violência e da degradação social (FEDOZZI, 2009).

Após a redemocratização do Brasil, os movimentos populares urbanos pela busca da igualdade contribuíram para a construção de um discurso baseado na noção de direitos à cidadania. Nesse período de transição democrática, houve um amplo apoio à política de esquerda, que adotou mecanismos de gestão que possibilitaram a população desfavorecida da sociedade participar ativamente das discursões politicas (FEDOZZI, 2009).

Os limites e dilemas enfrentados pelo processo de construção democrática necessitam ser analisados frequentemente. Por natureza, a formulação teórica do pluralismo político designa a existência de mais de uma realidade e de múltiplas formas de ação prática que se envolvem no conjunto de fenômenos autônomos e de elementos heterogêneos que não se reduzem entre si. Dessa forma, o pluralismo de posicionamentos políticos, tende a demonstrar que o poder estatal não é fonte única e exclusiva de todo o Direito, possibilitando uma produção e aplicação normativa centrada na força e na legitimidade de um complexo sistema de poderes, emanados da sociedade (WOLKMER, 2011).

A democracia deve ser por essência pluralista, uma vez que ambos – democracia e pluralismo – apresentam propostas que se correlacionam e se completam. Já que o pluralismo permite a circulação de ideias e estabelece condições para que o eleitor possa eleger diante das possibilidades, o que remete ao próprio conceito de democracia. A existência de uma sociedade pluralista torna imprescindível mecanismos que possibilitem a integração da sociedade com a administração pública, tendo como desígnio resolver problemas e necessidades sociais com maior eficiência.

3 DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CRISE E CAMINHOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A representação obtém embasamento no direito positivo, e assim se mantém desde o medievo, inclusive no ramo da representação política. De acordo com Lavalle, Houtzager e Castello (2006), pressupõe-se a existência de uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado, a qual se coloca no centro da problemática da democracia representativa. Portanto, é imprescindível para a efetiva representação a averiguação das instituições e dos processos da representação política para evitar a total desconexão entre interesses de eleitos e eleitores.

O modelo dominante de representação política das democracias contemporâneas foi constituído nos séculos XVIII, XIX e XX. Em um primeiro momento, o Poder Legislativo se voltou para a representação definida por intermédio de eleições. Dessa forma, o povo se restringe ao poder de escolha e não a governar. Mais tarde, veio a ideia de partidos políticos de massa como instâncias de mediação e ordenação da relação entre representantes e representados (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Portanto, a Constituição Federal não deve ser tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais de um momento histórico de desenvolvimento social. Quando se trata da democracia pluralista, ela materializa uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas (WOLKMER, 2011).

Já no final do século XX, houve grandes transformações na representação política democrática, de modo que partidos que antes eram vistos como centrais passaram a perder a preferência de voto pela população, além da ocorrência de um processo de instabilidade e fluidez das relações no mercado de trabalho. Assim, as disputas teóricas e práticas pela reforma da democracia estão se deslocando, gradativamente, mediante o reconhecimento dos *deficits* de representatividade das instituições democráticas para a concretização da capacidade de controle social sobre as decisões políticas e a sua implementação (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Com efeito, em um dado período, a democracia representativa teve sua chance de ascensão e se consolidou como ápice das formas de Estado, tanto em razão de específicas contingências históricas como por pressões de um ideário calcado no Liberalismo. Entretanto, atualmente, a democracia representativa se mostra como uma competição entre as elites pelo apoio dos eleitores, que, após legitimar-se no poder, passa a tomar suas próprias decisões independentemente da vontade popular, o que contribuiu para a decadência desta modalidade democrática na atualidade, pois já não é capaz de cumprir suas promessas, tampouco de representar o povo nas condições que se anseia (RIBEIRO; SCALABRIN, 2009).

Em razão da grave crise que o modelo representativo vigente atravessa para a recuperação da legitimidade do sistema, torna-se necessário uma imperiosa reforma para estabilizar as bases do ordenamento. Entretanto, as organizações da sociedade civil ganharam uma nova relevância política e administrativa para agir mais ativamente por meio de mecanismos deliberativos ou participativos, se mostrando não como um substituto para a representação clássica, mas como um complemento para o seu aperfeiçoamento, de forma que a democracia representativa começou a

mostrar traços de democracia participativa ou republicana (PEREIRA, L. C., 2005).

O termo democracia está correlacionado aos conceitos de "governo do povo, pelo povo, para o povo", ou seja, autonomia popular. Assim, o voto representa um conectivo entre Estado e sociedade, de forma que autoriza o controle dos representantes por parte dos representados. Entretanto, o que se observa é uma democracia limitada a urnas eletrônicas e ao *mercado eleitoral*, de maneira que a população deixa de participar efetivamente da política para tornar-se *consumidor* de um determinado partido, ou seja, não participa efetivamente dos processos decisórios. Tal atitude acarreta uma crise política, pois põe em risco o papel dos cidadãos no processo democrático (CARDOSO, 2017).

De acordo com Almeida (2015), criadora da obra *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*, é necessário dissertar sobre a representação democrática em toda sua pluralidade, de forma a conectar o social e o político por meio da análise de três categorias: "quem representa", "o que se representa" e "como se representa". O voto é o mecanismo utilizado para determinar o interesse da população, com intuito de estabelecer "quem" será o responsável pela representação, já na categoria de "o que se representa" está relacionado a população, ou seja, ao alvo da representação e, por fim, "como se representa", que apreende todas as formas possíveis que a representação pode assumir, buscando-se que o representante aja de acordo com o interesse do representado, emergindo-se a ideia da *accountability*, ou seja, prestação de contas pelo poder público (GUISSO, 2016).

Na era pós-moderna, existe a ideia da representatividade como uma ficção ou metáfora na relação entre representante e representado, de modo que a representação perdeu eficácia como dispositivo legitimador e a sociedade acabou por se tornar irrepresentável, o que contribuiu para o surgimento da chamada democracia pós-representativa. Na reforma democrática, os esforços se voltam para que as decisões públicas se aproximem do anseios e necessidades sociais, o que torna imprescindível que sociedade civil e participação tornem-se as principais pautas para promover o aperfeiçoamento da democracia, a transparência e controle social das instituições políticas, além do fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Com intuito de driblar a crise da democracia representativa, surge a necessidade de utilizar mecanismos de participação para firmar uma democracia participativa, dentro da democracia representativa, a partir da democratização dos espaços públicos, de forma a se priorizar a participação popular efetiva e direta nas escolhas públicas, para que, por meio da conscientização cidadã, possa-se minimizar o individualismo em prol do

benefício social e descentralizar o poder na esfera federal, bem como superar a burocratização estatal e a hierarquização exagerada dos processos decisórios, para, assim, estimular o interesse popular e contribuir na tomada de decisões para promover satisfação social, por meio da participação ativa das ações e escolhas governamentais, garantindo a construção estratégica de governo comprometido com a participação social colaborativa (CARDOSO, 2017).

4 TEORIA CONSTITUCIONAL E CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De acordo com a Constituição Federativa do Brasil, a soberania popular é a detentora máxima do poder democrático; sendo assim, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna, todo poder emana do povo, deste modo, o cidadão pode atuar em condição igualitária a administração pública na fiscalização e reinvindicação dos atos dos entes administrativos. Logo, a participação popular é indispensável para a construção de uma democracia forte, uma vez que busca estabelecer uma governança que atenda às necessidades sociais (TOAZZA, 2017).

A democracia participativa é direito constitucional progressivo, de forma que não existe teoria constitucional de democracia participativa que não seja, ao mesmo tempo, uma teoria material da Constituição. Busca-se, portanto, fundar o Direito Constitucional da democracia participativa, regrado em salvar, preservar e consolidar o conceito de soberania que o neoliberalismo contemporâneo fez submergir nas inconstitucionalidades do poder, até destruí-lo por completo, ou seja, a democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo (BONAVIDES, 2001).

O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. No caso brasileiro, ela se defronta com um projeto político democratizante e amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado (DAGNINO, 2004a).

O processo de construção democrática no Brasil encontra-se em um estágio de alargamento da democracia, que tem como marco a Constituição de 1988, a qual consagrou o princípio de participação da sociedade civil, que presume a criação de espaços públicos para a participação da sociedade nos processo de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (DAGNINO, 2004b), de forma que, desde o início do processo de redemocratização, o país tem convergido para a

defesa da maior participação cidadã nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos.

No Direito Constitucional positivo, a democracia participativa poderá frutificar se os executores e operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna instituiu, tal como o princípio democrático como a base do Estado Democrático de Direito, uma vez que este confere maior legitimidade à atuação estatal mediante o uso dos múltiplos instrumentos de participação e controle social (CORRALO, 2014).

Visando a reverter o crescente processo de desintegração social resultante da desconstrução do Estado como fruto de uma perspectiva neoliberal, grandes esforços foram feitos para fortalecer a democracia. A luta contra o regime militar, por exemplo, empreendida por setores da sociedade civil, foi de suma importância para a redemocratização. Além disso, os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental, possibilitando o reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres, e a reorganização partidária. Nessa perspectiva, as noções de sociedade civil, participação e cidadania mantêm entre si uma estreita relação e são elementos centrais na disputa política que se trava no desenho democrático da sociedade brasileira (DAGNINO, 2004a).

Sociedade civil e participação aparecem como elementos primordiais para a reforma democrática. Logo, supõe-se o *cidadão* como o envolvido direto ou o sujeito dessa participação. A democracia, em todas as suas variáveis – direta, representativa e participativa – requer a participação do povo, e este somente pode fazê-lo ativamente com um mínimo de informação. Fica evidente, portanto, que não há democracia sem participação.

O conceito de democracia participativa tem suas raízes numa tradição latino-americana católica de pensamento político e social crítico do liberalismo clássico e econômico. A ideia de democracia participativa ganhou força na América Latina e na Europa oriental e se fortaleceu após o final dos anos de 1970, quando o poder autoritário estava sendo desafiado pelas organizações da sociedade civil. Assim, quando os papéis participativos e de responsabilidade política de tais organizações foram ampliados, bem como o aprofundamento do debate público, ficou claro que os regimes democráticos nas sociedades mais avançadas, como no Brasil e Índia, estavam alcançando um novo estágio de desenvolvimento político, classificado como "democracia participativa" ou "democracia deliberativa" (PEREIRA, L. C., 2005).

As teorias democráticas apresentadas tanto na sociologia como na ciência política se colocam no campo das teorias não hegemônicas, nas quais a participação é um elemento de emancipação e, portanto, de mudança social. Nesse sentido, a revisão da teoria democrática deveria

emergir com base em critérios de participação política que não se resumissem apenas ao ato de votar, mas que proporcionassem uma repolitização global da prática social, por intermédio da criação de oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania nos diferentes espaços de interação social. Assim, a democracia passou a assumir um lugar central no campo político, sendo objeto de disputa entre regulação e emancipação durante o século XX (MARQUES, 2008).

Na democracia *participativa* não se presume um consenso absoluto, nem se exige que os participantes do debate público tenham igual poder hierárquico, predeterminando apenas que estes se envolvam na participação das organizações da sociedade civil e sigam regras mínimas de ação comunicativa, em especial, a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição (PEREIRA, L. C., 2005).

Na primeira parte do século XX – quando os sindicatos e outras organizações corporativas ganharam influência política –, a ideia de democracia participativa alcançou uma perspectiva mais ampla, mas não assumiu o *status* de uma nova forma de democracia na teoria política anglo-americana. Assim, a democracia participativa é um conceito republicano moderno, uma vez que a participação dos cidadãos no processo político é considerada a base da tradição republicana. Nessa perspectiva, o elemento central do processo democrático reside na política deliberativa, de forma que, ao estudar a democracia hoje, os teóricos políticos não têm alternativa, senão discutir a democracia participativa em termos práticos e a democracia deliberativa em termos normativos (PEREIRA, L. C., 2005).

É conveniente afirmar que a democracia participativa é a verdadeira democracia do Terceiro Milênio, na qual a participação passa a ser o novo referencial em termos democráticos, havendo a inserção da (re)qualificação do povo, que passa a não ser mais um mero coadjuvante, mas um membro ativo e apto a reivindicar sua posição proeminente em uma sociedade livre, solidária e justa (RIBEIRO; SCALABRIN, 2009).

O novo republicanismo, o reaparecimento das ideias de esfera pública na sociedade civil e a teoria da democracia deliberativa representam atualmente a mesma essência. O confronto e o antagonismo que marcaram profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil, durante o regime militar, cederam lugar a uma proposta de ação conjunta para o aprofundamento democrático. Dessa forma, o princípio da participação da sociedade se tornou uma característica central, subjacente ao próprio esforço para a criação de espaços públicos, tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos, nos quais o poder do Estado pode ser compartilhado com a sociedade (CORRALO, 2014).

Os instrumentos vinculantes e não vinculantes ao poder estatal permitem a participação efetiva dos integrantes da espacialidade público-estatal, da sociedade civil e dos atores econômicos. Eles surgem devido à correlação do princípio democrático de participação e o Estado de Direito, o que possibilita a concretização dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, além de legitimar a atuação estatal e aprimorar o controle social sobre a máquina pública

Pateman (1970) realiza uma crítica aos conceitos elitistas e pluralistas da democracia liberal em sua análise da democracia participativa, na qual discute o sistema republicano participativo de Rousseau e as visões socialistas de democracia de G.D.W. Cole. A filósofa britânica defende a tese de que a democracia participativa envolve a socialização por meio da participação:

> Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige o input máximo (participação) e em que o output inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um "feedback" do output para o inputs (PATEMAN, 1970, p. 42).

É evidente que a confiança institucional na democracia está intimamente relacionada à participação política; entretanto, nas democracias avançadas esta não apresenta um padrão ou segue uma tendência nítida. Nessa concepção, quando se propõe o surgimento de uma democracia republicana, supõe-se que cidadãos dotados de virtudes republicanas estão por trás dela, já que é impossível desenvolver os valores de um Estado republicano e construir instituições que o suporte sem a existência de tais cidadãos participativos (RIBEIRO; SCALABRIN, 2009). Bonavides (2010), que por vezes já defendeu a participação do povo, assevera que a democracia participativa possibilita o direito à resistência e à luta, pois o próprio cidadão se torna o protagonista dos rumos da sociedade e não mais os seus representantes, uma vez que, nessa visão de democracia, o indivíduo está concretamente engajado na busca daquilo que ele entende ser o melhor para si e para a sociedade em que vive.

Constata-se que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo em concordância com a democracia direta, já que o Estado social do constitucionalismo democrático da segunda metade do século XX padeceu de mudanças para concretizar a universalidade dos valores abstratos das Declarações de Direitos Fundamentais. Assim, para a efetivação da

democracia participativa é necessário formar no povo a consciência constitucional de suas liberdades, de seus direitos fundamentais e de sua livre organização de poderes. Logo, cumpre afirmar que o princípio democrático, cada vez mais presente no constitucionalismo contemporâneo, faz a democracia representativa ceder espaço, sem desaparecer ou perder sua importância decisória, aos chamados instrumentos da democracia participativa (CORRALO, 2014).

5 PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A Constituição Federativa do Brasil rege, em suas disposições, importantes mecanismos que corroboram a mais ampla participação da população no âmbito da Administração Pública, que compreendem tanto procedimentos decisórios de relevância política quanto da gestão administrativa. Em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"; já no art. 204, inciso II, apresenta outro dispositivo relacionado à participação política da sociedade, segundo o qual, as ações governamentais na área da assistência social, realizadas com recursos do orçamento da seguridade social deverá ocorrer mediante a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis", além destas, outras disposições foram estabelecidas no âmbito da participação da população no contexto da Administração Pública (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a participação da população no poder se apresenta como um direito fundamental político, na medida em que sua atuação se dá por meio de consulta e iniciativa popular, na perspectiva do planejamento das políticas públicas e na fiscalização da Administração Pública. Sendo assim, a participação da população deve ocorrer de maneira "não mínima" e a administração pública deve se voltar a tarefa de receber influxos e estímulos sociais, de maneira a oferecer respostas satisfatórias às necessidades civis, tanto no que se refere à regulação quanto à ação (SCHIER; MELO, 2017).

O princípio do Estado de Direito se efetiva mediante a participação do cidadão em todos os mecanismos de controle da administração pública, já o princípio democrático se concretiza à medida em que se legitima a participação popular na tomada de decisões políticas. No discurso de Soares (2001, p. 307), a democracia representativa complementa o princípio da participação popular no poder, sendo assim:

> [...] os sistemas eleitorais possuem significativa importância nas formas participativas, aprimorando as instituições do Estado democrático de direito, não podendo, entretanto, abandonar em suas modificações da sistemática governamental, os princípios teóricos sobre a liberdade jurídica, os direitos fundamentais, os direitos civis constitucionais e os direitos humanos.
> Assim, a participação popular dos cidadãos no Estado democrático de direito implica condição de membro de comunidade política baseada no sufrágio universal – princípio basilar da democracia – e na concretização da cidadania plena e coletiva sob o primado da lei .

A relação do Brasil com o acesso à informação denota desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a qual respalda, em seu art. XIX, que: "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" (BRASIL, 2013, p.22). Sendo assim, a implementação da democracia participativa vem ocorrendo de maneira gradativa, de forma que, no decorrer dos anos, as condições de constante exigência da população por participação na administração pública agregada ao avanço tecnológico vem colaborando para a regulamentação de ferramentas que colaboram para a implantação da participação popular de maneira efetiva e célebre.

Em 15 de setembro de 2011, foi sancionado o decreto que estabeleceu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto no Brasil. Salienta-se que, desde meados dos anos 2000, surgiram vários debates com intuito de estreitar a relação entre governo e sociedade no contexto da administração pública, de maneira a contribuir para a construção de uma nova cultura política, pautada na colaboração e no trabalho conjunto entre cidadãos e Estado, além de desenvolver ferramentas governamentais voltadas a gestão mais participativa. Sendo assim, com intuito de corroborar o fortalecimento da democracia, a legitimidade da ação pública e a promoção do bem-estar coletivo, as ações de tal plano buscou incluir os cidadãos no processo de tomada de decisões e na formulação e implementação de políticas públicas (BRASIL, 2018a).

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, também representa uma ferramenta de garantia de direito à informação e segurança jurídica, para pessoas físicas e jurídicas, uma vez que busca a disposição de informações públicas de maneira clara e

transparente. Sendo assim, a legislação vincula a obrigatoriedade de uma transparência ativa, de maneira que são determinados prazos de divulgação de informações que foram solicitadas pela população (COUTINHO; ALVES; 2015).

A Política Nacional de Participação Social e o respectivo Sistema Nacional de Participação, vigentes pelo Decreto Federal nº 8.243/2014, foram instituídos com o objetivo de garantir a participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos nos processos de criação, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na administração pública federal. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) trouxe importantes avanços relacionados à transparência e acesso à informação, caracterizando um alicerce que se entrelaça com os instrumentos de participação e controle social, tais como as audiências e consultas públicas no processo de elaboração da legislação orçamentária (CORRALO, 2014).

No ano de 2017, foi sancionada a Lei nº 13.460/2017, a qual dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, sendo assim, visando à participação da população, estabelece, em seu art. 18, que, quando não há prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários, disponibilizando, desta maneira, ferramentas que promovem a interação estado-cidadão (BRASIL, 2017).

Ademais, a Constituição Federal prevê uma série de mecanismos de participação social na gestão pública na esfera local, entre os quais Conselhos Municipais e os Orçamentos Participativos. No âmbito municipal, os conselhos são instâncias de representação dos agentes governamentais, dos setores privados e dos atores da sociedade civil, que possuem poder decisório, composição e forma de funcionamento distintos entre si; portanto, são importantes elos entre a sociedade civil e a administração pública (FEDOZZI, 2009). Nos conselhos, discutem-se as necessidades locais para chegar-se a uma solução de forma colaborativa e com amplo exercício de cidadania, decidindo-se em um ambiente plural de discussões, no qual a sociedade tem voz ativa, já que qualquer cidadão poderá participar das reuniões, embora somente os conselheiros instituídos possuam direito a voto (TOAZZA , OLIVEIRA, 2017).

Quanto aos Orçamentos Participativos (OPs), surgiram no final dos anos 1980 e vêm ganhando visibilidade com suas práticas inovadoras na democracia participativa, em especial na esfera local. O que os diferenciam dos Conselhos Municipais é a possibilidade de participação ampliada e aberta da população nas situações em que são previstas assembleias. Nesse sentido, os OPs contribuem para promover a consciência de cidadania e

baseiam-se na suposição de que os participantes constroem novos valores por meio de uma cultura democrática (FEDOZZI, 2009).

A existência dos OPs pode inferir efeitos políticos, sociais e culturais para a democratização participativa da sociedade brasileira, entretanto não criam, por si só, oportunidades igualitárias entre os grupos e indivíduos, sendo imprescindível à promoção de políticas públicas eficientes que atendam às necessidades do coletivo e à participação plena da população. Portanto, o objetivo dos OPs é promover mecanismos que proporcionem maior participação popular nas decisões administrativas, de modo que o indivíduo possa acompanhar as propostas políticas com o Estado, avaliá-las e emitir sua opinião sobre estas e seus impactos, por meio do diálogo (TOAZZA, 2017).

Ademais, para a efetiva participação social é necessária a implementação de mais iniciativas estratégicas capazes de fomentar a colaboração popular nas políticas públicas, com intuito de permitir uma interação direta do governo com o cidadão, de modo a tornar os serviços públicos acessíveis de acordo com a necessidade de cada região, promovendo acessibilidade para todos.

A Estratégia de Governança Digital (EGD) abrange o período de 2016 a 2019 e foi elaborada no ano de 2015; trata-se de um instrumento regulamentado pela Portaria nº 68/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e está vinculada ao Decreto nº 8.638/2016, que instituiu a Política de Governança Digital. Dentre os seus princípios, três se destacam no que se refere à implementação de uma democracia participativa, a saber: participação e controle social; governo como plataforma e inovação (BRASIL, 2018b).

No quesito participação e controle social, busca-se incentivar a participação e colaboração cidadã nas políticas públicas, possibilitando criação e melhoria dos serviços públicos, de maneira a disponibilizar órgãos e entidades que atuam de forma transparente e com divulgação de dados, para que o cidadão possa atuar no controle e supervisão dos entes públicos com tempestividade e confiança. Já o governo, como plataforma, pressupõe a aplicação da tecnologia para a construção de uma plataforma aberta, quanto à prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico. Por fim, a inovação corresponde a soluções inovadoras para a melhoria dos serviços públicos (BRASIL, 2018b).

6 CONCLUSÃO

Em uma avaliação retrospectiva sobre a importância da cultura democrática na explicação dos fenômenos políticos e sociais, constata-se que ampliar a participação dos cidadãos na política está relacionado com a forma como estes descodificam e internalizam normas e valores políticos.

Entretanto, historicamente, há uma escassez na participação e no incentivo à inserção da população na tomada de decisões públicas, de modo a promover uma cooperação limitada dos indivíduos nas decisões e monitoramento da atividade estatal, o que negligencia uma discussão mais aprofundada sobre o papel do cidadão na configuração de um sistema democrático e participativo. Nesse contexto, o projeto participativo e democratizante se articula precisamente para combater essas visões estreitas, reducionistas e excludentes da política e da democracia.

A Constituição de um povo governante deve ser aberta, pluralista, inspirada de valores e flexível a metamorfoses sociais, evolutivas e permeáveis à incorporação de normas tuteladas por princípios nos termos teóricos de seu texto, também necessita consagrar a súmula da vocação popular para a liberdade e o Direito, para que se realize a justiça em todos os estamentos da sociedade. Sendo assim, a transformação da forma representativa para a participativa da democracia se faz de maneira gradual, uma vez que cidadãos que nunca tiveram papel ativo em uma sociedade, dificilmente conseguirá fazê-lo, sem a existência de mecanismos legais que propiciem condições de colaboração com a engrenagem pública.

Democracia e participação, nesse contexto, se fundem com o propósito de, em um só tempo, trazer a exata compreensão da soberania popular. A crítica ao modelo democrático liberal não reside na ausência de democracia, mas em sua insuficiência. Dessa forma, a renovação da teoria democrática assenta-se na formulação de critérios de participação política que vão além do voto e que conduzem à criação de uma nova cultura, a cultura da participação, que pressupõe o aprendizado e a construção política coletiva.

Sendo assim, a administração pública há de criar e investir em mecanismos responsáveis por oportunizar aos cidadãos expressar o que lhes interessa, tais como ocorre nos Conselhos Municipais e assembleias de Orçamentos Participativos, os quais proporcionam a aproximação do Estado e da sociedade, de maneira a oferecer uma gestão dialógica e transparente da coisa pública, por meio da participação popular.

A legitimação da democracia participativa pressupõe a implementação de estratégias de cunho normativo, de maneira que cabe ao Estado implementar ferramentas que propiciem a participação social na gestão pública, para que estas sejam de fato efetivas e contribuam para melhor qualidade de governança pública.

Ademais, para oferecer uma melhor contribuição social na implementação de políticas públicas, é necessária a transformação da Administração Pública, de forma a tornar imprescindível ao Estado a inserção de mecanismos para colaboração política da sociedade não somente sob a ótica da legalidade, mas também do planejamento e concretização de resultados, como premissa da gestão pública.

Observa-se que, ao longo dos anos, houve uma maior preocupação do legislador em adaptar a forma de governo a realidade e necessidades sociais, havendo um maior uso de recursos para a proteção da democracia e transformação social. Assim, para a efetivação de um estado de participação, deve-se zelar pela eficiência das informações e probidade administrativa, bem como pela transparência nas ações governamentais, sendo o governo federal responsável pelo engajamento nesse processo, mediante a formulação, implementação e efetivação de políticas públicas por vias legais eficientes para que se possa, por meio de incentivo governamental, construir uma sociedade crítica e participativa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. R. **Representação além das eleições**: repensando as fronteiras entre estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988.
BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. Brasília, 2018a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital – cidadania e governo. Brasília, 2018b.

BRASIL. Senado Federal. **Direitos Humanos Atos Internacionais e Normas Correlatas**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2017.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa.** São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2001. Disponível em: http://www.academia.edu/9179135/Paulo_Bonavides_Teoria_Constitucional_da_Democracia_Participativa_Ano_2001. Acesso em: 4 maio 2018.

_____. **Teoria geral do estado**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARDOSO, G. C. Crise na representação política: caminhos para a democracia participativa. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 5, 2017, Vitória- ES. **Anais eletrônicos…**Vitória ES

Universidade Federal do Espírito Santo, 2017. Disponível em: http://www.periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/16495/11354. Acesso em: 16 out. 2018.

CORRALO, G. Governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros: Pode haver o sigilo de informação pública?. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas,** Pouso Alegre, v. 30, n. 2, p. 211-236, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.fdsm.edu.br/adm/artigos/7874e46af062937b10b928c87cb6b8db.pdf . Acesso em: 30 abr. 2018.

COUTINHO, H. C.; ALVES, P. J. L. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. **Revista Comunicação e Informação,** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, v. 18, n. 1, p. 124-139, jan./jun. 2015. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/ci/article/view/33985/18652. Acesso em: 11 jul. 2019.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade,** Campinas, n. 5, p. 139-164, out. 2004a. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732. Acesso em: 3 maio 2018.

_____.¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando*?.* **FACES,** Caracas**,** n. 1, p. 95-110. 2004b. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf. Acesso em: 1 maio. 2018.

FEDOZZI, L. J. Democracia participativa, lutas por igualdade e inequidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (org.). **Participação, democaracia e saúde,** Rio de Janeiro: Cebes, 2009, p. 204-228.

GUISSO, F. H. Reconectando estado e sociedade: representação e participação além do governo representativo. **Teoria e cultura,** Juiz de Fora, UFJF, n. 1, p. 167-172, jan./jun. 2016.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO; G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil,** São Paulo, Lua Nova, n. 67, p. 49-103, 2006.

MARQUES, L. R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação e Sociedade,** Campinas, Cedes, v. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008. Disponível em: https://www.cedes.unicamp.br/. Acesso em: 29 abr. 2018.

MENEZES NETO, E. J. **Concentração proprietária dos meios de concentração de massas na democracia constitucional,** São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, 2012.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory,** Cambridge: Cambridge University Press, 1970. p. 40-53. Disponível em: https://is.muni.cz/el/1423/podzim2016/POL401/um/Pateman_Dahl.pdf . Acesso em: 9 out. 2018.

PEREIRA, L. C. B. **Construção do estado e administração pública**: uma abordagem histórica. São Paulo: GVPesquisa, 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3010/P00339_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 abr. 2018.

PEREIRA, L. R. O conceito político de povo no período regencial brasileiro: revolução e historicização da linguagem política (1831-1840). **Historia social y de las mentalidades**, Santiago**:** Universidad de Santiago de Chile, n. 1, v.15, p.95-124, 2011. Disponível em: http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/697/657. Acesso em: 3 nov. 2019.

RIBEIRO, D. G.; SCALABRIN, F.. O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa. **Scientia Iuris,** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, v. 13, p. 155-168, Nov. 2009. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4098. Acesso em: 4 maio. 2018.

SCHIER, A. C. R.; MELO, J. A. M. H. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional,** Belo Horizonte: Universidade Federal do Paraná e Pontifícia Universidade Católica do Paraná, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do estado**: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TOAZZA, V. F.; OLIVEIRA, J.. A importância da descentralização na tomada de decisão para atender os interesses locais. **Revista Eletrônica Direito e Política,** Itajaí: Fundação Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), v. 12, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 1 out. 2018.

WOLKMER. A. C. Pluralismo e crítica do Constitucionalismo na América Latina. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, IX, Curitiba, 2010. **Anais…**Curitiba: ABDConst., 2011, p. 143-155. Disponível em: http://www.abdconst.com.br/revista3/anaiscompletos.pdf . Acesso em: 24 out. 2018.

Recebido: 7/11/2018.
Aprovado: 7/11/2019.

Elias Jacob Menezes Neto
Doutor e mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Professor efetivo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Coordenador do Laboratório de Governança Pública e da Especialização em Direito da Inovação Tecnológica do Instituto Metrópole Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Bolsista de Inovação Jurídica da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
E-mail: eliasjacob@reitoria.ufrn.br.

Maria Clara Galvão
Graduanda em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
E-mail: claragalvao_direito@hotmail.com