

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL

Faculdade de Direito de Alagoas – FDA

CARLOS ULISSES LISBOA CORDEIRO

**A (IN)EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

**Maceió/AL.
Março/2014.**

CARLOS ULISSES LISBOA CORDEIRO

**A (IN)EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho

Assinatura do Orientador

Maceió/AL.
Março/2014.

CARLOS ULISSES LISBOA CORDEIRO

A (IN)EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta monografia de conclusão de curso de graduação em Direito, apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, obteve a devida aprovação perante a presente banca examinadora.

Banca Examinadora:

Presidente: Prof. (a) Dr./Msc./Esp. Nome do Professor

Membro: Prof. (a) Dr./Msc./Esp. Nome do Professor

Coordenador do NPE: Prof. (a) Dr./Msc./Esp. Nome do Professor

Maceió/AL.
Março/2014.

Ao povo brasileiro, que mesmo molestado por exaustivos tributos, custeou minha faculdade.

"O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons."

Martin Luther King

RESUMO

A participação popular na administração pública é direito fundamental consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro, expressamente destacado pela Constituição Federal de 1988. Para atingir status constitucional, no entanto, árduo foi o caminho. Participação popular, democracia e cidadania são institutos que nasceram, desenvolveram-se e até hoje caminham juntos. O presente trabalho objetiva explicar suas trajetórias, com origem comum na Antiguidade, passando pela idade média e baixa idade média, onde houveram contribuições importantes dadas pelas revoluções burguesas. No Brasil, a ideia de participação popular atinge seu apogeu com a promulgação da Constituição Cidadã. No decorrer deste trabalho serão discutidos os avanços trazidos pela Carta Maior, apresentados os instrumentos nela expressos, como referendo, plebiscito e iniciativa popular, os normatizados pelo ordenamento infraconstitucional, como orçamento participativo, audiências públicas, consultas públicas e conselhos gestores de políticas públicas, e analisados os problemas que dificultam a efetivação de tais instrumentos, em que se incluem velhas mazelas da administração pública, como o clientelismo político, as famosas práticas assistencialistas, a falta de transparência da coisa pública, a falta de cultura participativa e, principalmente, a corrupção.

Palavras-chave: Administração Pública. Cidadania. Democracia. Participação popular. Constituição Cidadã. Instrumentos participativos. Efetividade.

ABSTRACT

The public participation in public administration is a fundamental right enshrined in Brazilian law, expressly highlighted by the 1988 Federal Constitution. To achieve constitutional status, however, was the hard way. Popular participation, democracy and citizenship institutes are born, evolved and today go together. This paper aims to explain their trajectories with common origin in antiquity, through the middle and lower middle age, and where there have been important contributions made by the bourgeois revolutions. In Brazil, the idea of popular participation reaches its zenith with the promulgation of the Constitution Citizen. In this work we will discuss the advances brought by Carta Maior, presented the instruments expressed therein, as referendum, referendum and popular initiative, standardized by infra management, such as participatory budgeting, public hearings and management boards of public policies, and discusses the problems that hinder the effectiveness of such instruments, in which old ills of public administration, as political patronage, the famous welfare practices, lack of transparency in public affairs, and especially the lack of participatory culture include.

Keywords: Public Administration. Citizenship. Democracy. Popular participation. Citizen Constitution. Participatory tools. Effectiveness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	12
1.1 DEMOCRACIA	12
1.1.1 Democracia Direta	14
1.1.2 Democracia Representativa	14
1.1.3 Democracia Participativa	16
1.2 CIDADANIA.....	17
1.2.1 Evolução da cidadania	18
1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	20
1.3.1 Participação na gestão pública e no controle da atividade administrativa	21
2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	28
2.1 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ	28
2.2 CONSTITUIÇÃO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	29
2.2.1 Do Estado de Direito	29
2.2.2 Do Estado Social de Direito	30
2.2.3 Do Estado Democrático de Direito	31
2.2.4 Soberania popular	32
2.3 DIREITO POLÍTICOS	33
2.3.1 Sufrágio universal	35
2.3.2 Iniciativa popular	36
2.3.3 Plebiscito e Referendo.....	39
3. A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	43
3.1 INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	43
3.1.1 Orçamento participativo	43
3.1.2 Audiências públicas	49

3.1.3 Consultas públicas	56
3.1.4 Conselhos gestores de políticas públicas	58
4. A INEFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	62
4.1 DIFICULDADES DE EXERCER O DIREITO À PARTICIPAÇÃO.....	62
4.1.1 Apatia, abulia e acracia política	62
4.1.2 Clientelismo político.....	64
4.1.3 Assistencialismo ou paternalismo	67
4.1.4 Falta de educação e cultura participativa.....	68
4.1.5 Dificuldade para acessar as informações públicas.....	69
4.1.6 Corrupção	71
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

A participação popular na administração pública é direito fundamental de todo cidadão. No Brasil, várias foram as etapas trilhadas desde a ditadura militar até a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” por todas as conquistas trazidas expressa e implicitamente.

O presente trabalho tem o condão de demonstrar a evolução da participação popular, intrinsecamente ligada à democracia e à cidadania. Portanto, imperioso se faz a análise da origem da democracia, papel exercido pelo capítulo inicial.

No primeiro momento, trataremos da democracia grega, analisando como era estruturada e como o poder restava distribuído. A própria origem etimológica da palavra democracia nos orienta sobre seu fundamento, uma vez que temos a junção dos termos gregos *Demos*, que significa povo, e *Kratos*, que significa poder, daí porque democracia significa “poder do povo”.

A democracia encontrada na Grécia é conhecida como democracia direta, já que o poder era exercido diretamente pelos cidadãos. Ao longo dos séculos, novas modalidades surgiram, variando o modo como o poder era desempenhado. Na democracia indireta, o poder era exercido por meio de representantes, geralmente, eleitos pelo povo. A terceira modalidade é resultado da junção das anteriores, ou seja, nela tem-se representação e atuação direta pelo povo, é a chamada democracia semidireta ou participativa. Para cada modalidade, há uma forma de exercício da cidadania e, conseqüentemente, de participação dos cidadãos.

No segundo capítulo, versaremos sobre a Constituição Federal de 1988, a famosa Constituição Cidadã, tida por muitos, a mais completa constituição que o Brasil já teve. Dentre as inovações, nas mais diversas searas, destacam-se as ocorridas no campo social, como a garantia dos direitos humanos fundamentais e do acesso à cidadania.

A Carta Maior de 1988 consagra o Estado Democrático de Direito, sucessor do Estado de Direito e do Estado Democrático, tido por alguns teóricos como “superconceito”, do qual se podem extrair diversos princípios, como o da separação dos poderes, pluralismo político, isonomia e, especialmente, aquele tido por muitos como o “princípio dos princípios”, marca central do Estado Democrático de Direito: o princípio da dignidade humana.

Alguns instrumentos participativos foram incluídos diretamente no texto constitucional, fundados na ideia de sufrágio universal e nos direitos políticos, visando permitir a interação direta dos cidadãos com o poder público. São eles: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Por sua vez, o terceiro capítulo ocupou-se pela análise dos instrumentos garantidos pela Constituição, mas por ela não regulados. Ficou a critério do ordenamento infraconstitucional normatizá-los e garantir-lhes efetividade. Como várias são as ferramentas participativas, limitamo-nos a realizar uma breve análise de quatro das mais importantes.

A primeira delas, o orçamento participativo, teve origem no Estado do Rio Grande do Sul e constitui ferramenta essencial, através da qual os cidadãos podem participar da construção do orçamento público, peça chave do planejamento governamental. O orçamento participativo permite o combate à má gestão dos gastos e investimentos públicos, pois à população é dado maior poder de ação e decisão, capaz de romper com velhos hábitos maléficis à efetivação da cidadania.

As audiências públicas, consultas públicas e conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos de participação que também merecem destaque. Cada um a sua maneira, são responsáveis por estreitar os laços entre cidadãos e administração pública, possibilitando que a população atue diretamente na condução do Estado.

O quarto e último capítulo é incumbido de elencar os fatores que comprometem a efetividade da participação popular na administração pública, dentre os quais se destacam: o clientelismo político, o assistencialismo ou paternalismo, as dificuldades de acesso às informações públicas, a falta de cultura participativa, e aquele que é, a nosso ver, o grande vilão, responsável por afastar os cidadãos da vida pública, acarretando patologias como apatia, abulia e acracia política: a corrupção.

1. DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

1.1 DEMOCRACIA

Ao longo da história, diversos regimes de governo foram conhecidos. No entanto, dois foram os que tiveram maior destaque, sendo considerados por alguns como “formas puras”, pois se trataram de verdadeiros gêneros das diversas espécies que os seguiram. Foram eles: Democracia e Autocracia.

Recorrendo à origem etimológica da palavra Democracia, encontramos a junção dos termos gregos *Demos*, que significa povo, e *Kratos*, que significa poder, ou seja, democracia é a palavra que denota poder do povo.¹ Enquanto na democracia temos o “poder do povo”, na autocracia² encontramos o “poder por si próprio”.

No governo autocrático, nos deparamos com um regime estruturado de cima para baixo, onde os destinatários das normas e da política governamental não participam da sua produção. Na autocracia, a vontade do governante é imposta ao povo, que não possui direito de manifestação. Na história, encontramos diversas variantes que se pautam na autocracia, são exemplos: autoritarismo, absolutismo, despotismo, ditadura e tirania.

Noutro passo, o regime democrático resta estruturado de baixo para cima. Aqui há uma efetiva participação daqueles que são os destinatários das normas e políticas públicas. Em um governo democrático, o que predomina é a vontade da maioria, no entanto, as minorias não são deixadas de lado: seus direitos são reconhecidos e lhes é garantida a devida proteção. Por constituir um governo de todos - e para todos -, a democracia pauta-se no aumento da liberdade e da igualdade de seus cidadãos.³

Destes dois regimes, o que podemos destacar, por ter obtido maior êxito no contexto atual, é a democracia. Em sua obra, Bonavides⁴ afirma que “nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política desde o século XX, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos”.

¹ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 125/126.

² Autocracia vem da junção dos radicais gregos *autos* (por si próprio) e *kratos* (poder).

³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 289

⁴ *Idem*. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 286

Ainda segundo Bonavides⁵, a estrutura democrática "trata-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações". Um dos grandes filósofos do século XVIII, Rousseau, acreditava que "se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente."⁶

A forma democrática de governo pode ser encontrada na história sendo exercida de diferentes modos. A depender de fatores como: época, extensão territorial, densidade demográfica e complexidade dos problemas sociais, podemos nos deparar com três modalidades de democracia: direta, indireta ou representativa, e semidireta ou participativa.⁷

Quando nos pomos diante de uma organização onde todos os cidadãos participam ativamente da vida pública, elaborando diretamente as leis, administrando e julgando as questões do Estado, temos uma **democracia direta**. Esta modalidade de democracia só pode ser encontrada em sua forma pura na antiguidade.

Existem Estados em que o "poder do povo" é exercido não pelo povo, mas por seus representantes. Esses representantes, eleitos pela vontade da maioria, são responsáveis pela condução da coisa pública. Há verdadeira outorga das funções de governo, fazendo com que os atos emanados pelos dirigentes sejam considerados legítima materialização da vontade popular. Essa modalidade, onde o povo tem o poder, mas não o exerce diretamente, é conhecida como **democracia indireta ou representativa**.

A terceira modalidade de democracia é resultado da combinação das outras duas. **Democracia semidireta ou participativa** denota um governo democrático representativo com traços e institutos que permitam a participação direta dos cidadãos na coisa pública. O objetivo é alcançar um equilíbrio entre representação e soberania popular exercida de forma direta.

Sempre que falamos em democracia, falamos também em cidadania e participação. A depender da forma como é exercida, será maior ou menor o envolvimento dos cidadãos na direção dos negócios públicos. Antes de adentrar na questão da cidadania e da participação, será feita uma análise das modalidades de democracia.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 286.

⁶ *Apud* BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 227.

⁷ *Idem*. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 288.

1.1.1 Democracia Direta

Assim como a palavra, o sistema de governo democrático teve origem na Grécia, mais precisamente em Atenas. A democracia grega foi marcada pela fervorosa participação de seus cidadãos junto à coisa pública. Vale destacar, no entanto, que apenas uma seleta parcela da sociedade grega tinha direito a envolver-se na condução da vida política; eram excluídos escravos, estrangeiros, mulheres e crianças.

Na Grécia, o poder era exercido, de fato, pelo povo e para o povo. Todas as decisões da *pólis*⁸ eram tomadas pelos cidadãos, que se reuniam nas ágoras⁹ e, em regime de igualdade, valendo-se da oratória, construía longos debates que desencadeavam no direcionamento legislativo, executivo e judicial do Estado-cidade.

O fato de a sociedade grega ser constituída sobre um regime escravista, permitindo aos homens livres (cidadãos) foco total nas questões públicas, sem preocupações de cunho material, foi uma das condições que propiciaram o funcionamento do sistema democrático grego. “Ao homem econômico dos nossos tempos correspondia o homem político da Antiguidade: a liberdade do cidadão substituía a liberdade do homem”.¹⁰

Filósofos do calibre de Rousseau, Hegel e Nietzsche, exaltam a liberdade do homem grego quando comparado com o homem moderno:

Compreendendo e enaltecendo a liberdade e a democracia dos gregos, filósofos da envergadura de Rousseau, Hegel e Nietzsche entendem que verdadeiramente livre foi o homem grego e não o homem moderno; o homem das praças atenienses e não o homem da sociedade ocidental de nossos dias¹¹.

A herança democrática deixada pelos gregos aos povos do ocidente foi enorme. Nos dias de hoje, Estados buscam no regime de governo praticado em Atenas inspiração para que possam ampliar o envolvimento de suas populações nas questões públicas, achando um ponto em comum entre representação e participação direta.

1.1.2 Democracia Representativa

Diversos foram os fatores que contribuíram para a defasagem da democracia direta e o consequente surgimento do regime representativo. As mudanças estruturais das cidades modernas impossibilitaram a continuidade da democracia clássica, tornando necessário o

⁸ A *pólis* era o modelo das antigas cidades gregas, desde o período arcaico até o período clássico, vindo a perder importância durante o domínio romano.

⁹ *Ágora* era a praça principal na constituição da *pólis*.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 289.

¹¹ *Idem, Ibidem*, p. 290.

depósito do poder, que continuava sendo do povo, nas mãos de representantes, que garantiriam uma melhor administração da *res publica*¹².

Em primeiro lugar, a complexidade dos Estados modernos exige que as decisões sejam tomadas por pessoas capacitadas, representantes especializados. O homem econômico da modernidade, ao contrário do homem político da antiguidade, não tem mais tanto tempo para se preocupar com a coisa pública, o que o torna despreparado para opinar sobre alguns temas. Sobre o *homo economicus*, assevera Bonavides¹³:

O homem moderno, via de regra, “homem massa”, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para análise de problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade.

Além disso, as dimensões continentais dos países modernos impossibilitaram a implantação das práticas adotadas em Atenas. Não é mais viável reunir os cidadãos em praças públicas para a tomada de decisões; as dimensões territoriais embaraçam crucialmente essa hipótese. O Estado-cidade de outros tempos desapareceu, dando espaço ao Estado-nação. Desta forma, a democracia representativa parecia o modelo de governo democrático mais apropriado ao Estado moderno¹⁴.

De um ponto de vista político, a democracia representativa é o sistema onde o povo governa a si mesmo, mas conta com a mediação de seus representantes. O voto é a forma pela qual os cidadãos participam da coisa pública. Aos cidadãos cabe eleger os representantes, e a esses, cabe fazer as vezes da nação. Partindo de uma análise jurídica, chegamos à conclusão de que todos os atos emanados por aqueles que forem eleitos reproduzirão a materialização da vontade popular, como se tivessem sido produzidos pelo próprio povo, titular da soberania. Sobre isso, afirma Bonavides¹⁵ que “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”.

Se comparada com a democracia grega, vemos que a democracia indireta amplia a cidadania, mas acaba por fragilizar a participação do povo na condução do Estado. Ao mesmo tempo em que existe uma inclusão, há exclusão. Na democracia clássica, o poder pertencia aos cidadãos, mas poucos eram os que se enquadravam como tal. Com a modernidade, houve uma redefinição do conceito de cidadão, de modo que grande parte da população passou a possuir esse “título”. No entanto, o que se viu foi um distanciamento entre sociedade e coisa

¹² *Res publica* é uma expressão latina que significa "coisa do povo", "coisa pública".

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 294.

¹⁴ *Idem, Ibidem*, p. 293.

¹⁵ *Idem, Ibidem*, p. 296.

pública. A representatividade retirou do povo o poder de “pôr a mão na massa”, tornando-o um ser passivo, que se restringe a votar e deixar o resto na mão dos representantes. Acerca da necessidade que passa a ter o povo de atuar de modo direto, especificamente no Brasil, registra Carlos Ayres Brito¹⁶:

A democracia brasileira já não é exclusivamente representativa, diz o parágrafo único do art. 1º [da Carta Magna de 1988], resgatando o componente que faltava no célebre conceito lincolniano de que ela é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo (o regime exclusivamente representativo se traduz no governo do povo, mas sem o povo). Agora, como que se dá uma satisfação parcial a Jean-Jacques Rousseau, para quem “a soberania não pode ser representada”.

A passividade gerada pela representatividade, aliada a reiteradas práticas de corrupção por parte dos representantes, leva à necessidade de um novo regime, onde o povo abandone a ociosidade participativa e volte a interagir com a coisa pública. Resta clara a impossibilidade da implantação daquela democracia praticada pelos gregos, mas, de acordo com Bonavides¹⁷, “percebeu-se ser possível fundar instituições que fizessem do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos”.

1.1.3 Democracia Participativa

A modalidade participativa da democracia, se comparada à direta, praticada na Grécia antiga, é nova, tendo surgido em meados do século XX. Seu nascimento e fortalecimento estão intimamente ligados ao declínio da democracia representativa.

Uma vez que os interesses de eleitores e representantes começaram a se distanciar, a confiança e legitimidade depositadas nos governantes restaram abaladas, fazendo com que os cidadãos se sentissem “cada vez menos representados por aqueles que elegeram”¹⁸. Nesse contexto, surgiu a necessidade de emergirem meios de participação direta da população.

Apesar de enfraquecida, a representatividade não foi abolida, pelo contrário. Segundo Santos, o surgimento da democracia participativa não acarretou a destruição da democracia representativa, mantendo o propósito da representação. No entanto, as possibilidades de participação foram ampliadas, abalando a ociosidade participativa em que se encontrava a sociedade¹⁹.

¹⁶ BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. In: **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, nº 189, p. 114-122, jul./set., 1992, pág. 122.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 295.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pág. 42.

¹⁹ Idem, *Ibidem*, pág. 32.

Não podemos comparar, simploriamente, o modelo participativo moderno àquele praticado na Grécia. Deve-se ter em mente que, ao contrário do que era feito em Atenas, a democracia participativa funda-se na participação maciça da sociedade na coisa pública. Basta lembrar que, na antiguidade clássica, apenas os ditos cidadãos tinham direito a participar da vida pública, e estes eram minoria (cerca de 10% da população). Apesar das diferenças, é inegável a contribuição da democracia clássica na construção do regime participativo moderno.

Na democracia participativa, o que se busca é um equilíbrio entre representação e participação. Ao contrário do que alguns pensam, a construção de uma democracia participativa não denota que toda e qualquer decisão relacionada à coisa pública deverá contar com a intervenção popular direta; não obstante, deve haver consonância entre os momentos em que deverão agir os representantes eleitos, e os momentos em que, de fato, haverá participação direta. Para Bovero²⁰, não há contraposição ou antagonismo entre democracia representativa e participativa; deve-se buscar estabelecer uma complementaridade, possibilitando que sejam amenizados os males do sistema puramente representativo e ampliados os instrumentos de participação direta.

1.2 CIDADANIA

A cidadania é, conforme os preceitos do Art. 1º, II, da Constituição de 1988²¹, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Neste contexto, cidadania pode ser considerada como o conjunto de direitos e deveres ao qual um indivíduo, intitulado cidadão, está sujeito em relação à sociedade em que vive. A Carta Magna de 1988 tem cinco capítulos destinados somente aos direitos fundamentais do cidadão.

Em sua obra, Bonavides²² acentua:

Da cidadania, que é uma esfera de capacidade, derivam direitos, quais o direito de votar e ser votado (*status activae civitatis*) ou deveres, como os de fidelidade à Pátria, prestação de serviço militar e observância das leis do Estado. Sendo a

²⁰ BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 39.

²¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania

(...)

²² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 82.

cidadania um círculo de capacidade conferido pelo Estado aos cidadãos, este poderá traçar-lhes limites, caso em que o *status civitatis* apresentará no seu exercício certa variação ou mudança de grau. De qualquer maneira é um *status* que define o vínculo nacional da pessoa, os seus direitos e deveres em presença do Estado e que normalmente acompanha cada indivíduo por toda a vida.

Cidadania é exercício. Exercitar a cidadania significa saber cumprir deveres e exigir direitos, lutar para que sejam colocados em prática, tenham eles cunho civil, político ou social. Os cidadãos, indivíduos que possuem deveres para com a sociedade em que vivem, devem atuar como seres ativos, que cumprem seu papel, e não como sujeitos omissos, individualistas, que não se mobilizam frente aos problemas coletivos. A sociedade e os problemas da sociedade dizem respeito a todos os cidadãos.

Neste passo, segundo Jaime Pinsky²³, cidadania é “um processo histórico, de um movimento lento, não linear, mas perceptível que parte da inexistência total de direitos para a existência de direitos cada vez mais amplos”. Para o autor, se considerada de um modo amplo, cidadania seria a materialização do exercício da própria democracia.

1.2.1 Evolução da cidadania

Não se pode afirmar o dia, mês ou ano em que se firmou o conceito de cidadania. No entanto, é de conhecimento notório que suas primeiras formas de expressão remontam a Antiguidade, estando os principais registros localizados na Grécia e Roma antigas. Como a sociedade grega foi amplamente utilizada para ilustrar a origem da democracia, usaremos a romana para demonstrar o sentido da expressão cidadania na Idade Antiga.

Na Roma Antiga, o termo *cidadania* designava a condição política de uma pessoa e os direitos que poderia gozar. Naquela sociedade, havia diferenciação de vários níveis. Inicialmente, os nascidos em Roma eram separados dos estrangeiros. Ainda entre os “romanos de nascimento”, havia a distinção entre aqueles que eram livres e os escravos. Dentre os livres, havia a categoria dos nobres, ou patrícios, e a dos homens comuns, ou plebeus²⁴.

Todos os romanos livres possuíam cidadania, sendo, portanto, considerados cidadãos. No entanto, nem todos os cidadãos podiam ocupar cargos políticos, mas só aqueles dotados do que Dalmo de Abreu Dallari²⁵ chama de *cidadania ativa*. Para o autor, o direito de participar integralmente da vida política romana, ou seja, ocupar as mais altas patentes da

²³ PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla B. (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 12.

²⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004, p. 17.

²⁵ *Idem, Ibidem*, pág. 18.

administração – os cargos de juízes e senadores – era privilégio dos patrícios, pois só eles possuíam cidadania ativa.

Podemos concluir que a cidadania romana era voltada essencialmente aos direitos políticos e desprovida de igualdade. Poucos eram os que podiam usufruir a cidadania por completo; a grande maioria possuía apenas um status ilusório de cidadão.

Na idade média, após a queda do império romano, ocorreu uma significativa mudança nas estruturas sociais. Os direitos políticos são deixados em segundo plano e questões de cunho religioso passam a predominar. A sociedade agora é estamental, sendo rigidamente dividida em castas sociais bem delineadas; ou se era membro do clero, ou pertencente à nobreza, ou servo/campesino.²⁶

A Igreja católica possuía o monopólio do controle político-social na idade medieval. Ela ditava o comportamento das pessoas e era o centro das relações entre homens e Estado. Sua doutrina era baseada em conceitos de liberdade e igualdade entre os indivíduos, mas não era bem isso que se via, uma vez que só aqueles detentores de riquezas e poder – à época, nobreza e clero – eram considerados cidadãos. Os servos, maioria esmagadora da população, nunca teriam seus direitos de cidadania reconhecidos, já que a possibilidade de mobilidade social era praticamente zero. Sobre a estruturação social na Idade média, afirma Cyro de Barros²⁷:

Era, portanto, uma sociedade de ordens, diferenciadas tanto política quanto juridicamente. Clero e Nobreza detinham, respectivamente, saber e poder e, conseqüentemente, os direitos advindos do termo cidadania. Servos permaneciam alheios aos privilégios dos “cidadãos”, não podendo acessar o poder público, sem a mediação de outro estamento, detentor de maior poder.

Pode-se dizer que na idade medieval houve verdadeira diluição do princípio da cidadania. Os servos, ocupados a maior parte do tempo com a produção agrícola – para conseguirem pagar as taxas e tributos cobrados pelos senhores feudais – jamais foram considerados cidadãos.

A baixa idade média – período entre os sécs. XIII e XV –, marcada pela crise do feudalismo, transformações de cunho econômico, religioso, político e cultural, e avanços tecnológicos, foi “a responsável pelo ressurgir da ideia de um Estado centralizado e, por consequência, da noção clássica de cidadania, ligada à concessão de direitos políticos”²⁸.

²⁶ REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. **A evolução do conceito de cidadania**. In: **Revista de Ciências Humanas Unitau**, Vol. 7, No. 2, Taubaté, 2001. Disponível em: <<http://site.unitau.br/scripts/prppg/humanas/index.htm>>. Acesso em: 09 de nov. de 2013, p. 3.

²⁷ REZENDE FILHO, *ibidem*, p. 3.

²⁸ REZENDE FILHO, *ibidem*, p. 3.

O fim dos feudos levou à migração dos servos aos centros urbanos, lugar onde passaram a desenvolver as mais diversas atividades. Aqueles que se dedicaram ao comércio deram origem à classe burguesa, que teve papel essencial no desenvolvimento da noção de cidadania tal qual se tem hoje. Foram os burgueses, insatisfeitos com as arbitrariedades e injustiças praticadas pela nobreza, que desencadearam uma série de embates, conhecidos como *revoluções burguesas*.

A mais famosa/importante aconteceu na França. A revolução francesa, motivada por ideais de igualdade e liberdade alimentados pelos pensadores iluministas Locke e Rousseau, eliminou os privilégios da nobreza e instituiu a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, com o objetivo de assegurar uma sociedade livre e igualitária, em que todos tivessem garantidos seus direitos de cidadania.

A nova concepção cidadã ficou apenas no campo das ideias, pois o que se viu, logo na aprovação da primeira Constituição francesa pós-revolução, foi a deformação dos ideais almejados. A respeito deste desvio, assinala Dalmo Dallari²⁹:

(...) a cidadania continuou a indicar o conjunto de pessoas com direito de participação política, falando-se nos “direitos da cidadania” para indicar os direitos que permitem participar do governo ou influir sobre ele, o direito de votar e ser votado, bem como o direito de ocupar os cargos públicos considerados mais importantes. Mas a cidadania deixou de ser um símbolo da igualdade de todos, e a derrubada dos privilégios da nobreza deu lugar ao aparecimento de uma nova classe de privilegiados.

1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Carta Magna de 1988 tem cinco capítulos destinados somente aos direitos fundamentais do cidadão, portanto, cidadão não é apenas sinônimo de eleitor, cidadania vai muito além da simples participação no processo eleitoral. Cidadão é um *status* atribuído àquele indivíduo participante e controlador da atividade estatal.

Uma das condições primordiais para se alcançar uma sociedade verdadeiramente democrática, é, sem dúvidas, a participação de modo direto de todos os cidadãos na organização da coisa pública. Assim como era na *pólis*, no contexto atual, a cidadania consiste na participação efetiva dos cidadãos nas decisões da sociedade. Deste modo, tem-se que cidadania acarreta em se reconhecer como elemento de uma sociedade e ser reconhecido

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004, p. 21.

como tal. Segundo a pesquisadora baiana Débora Nunes³⁰, “num país onde o poder de decisão foi historicamente monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder”.

Decisões que antes deviam ser tomadas somente pelos representantes, passam a necessitar da intervenção direta da população, pois só deste modo podem ser alcançadas melhorias realmente significativas. Destarte, o que deve haver é uma verdadeira inversão do fluxo da tomada de decisões, passando a fluir da base para o topo. Um dos motivos desse “trabalho em equipe” entre sociedade e Poder Público representar tanta vantagem, se comparado ao trabalho concentrado nas mãos dos representantes eleitos, é o fato de que os cidadãos, melhor do que seus representantes, sabem os reais problemas e necessidades por quais passam, pois possuem uma visão mais reduzida, do âmbito local.

Como já foi dito anteriormente, a inserção da população na administração da coisa pública não rompe com o sistema representativo, mas o auxilia, ao tempo em que faz com que os cidadãos sintam-se verdadeiramente engrenagens da grande máquina administrativa. Sobre isso, discorre Marcus Dexheimer³¹:

É imprescindível que um número que se poderia chamar de absurdo de decisões seja tomado por terceiros, por representantes. Mas, por outro lado, também é necessário aproximar o Estado da razão de sua existência: as pessoas. É preciso que se criem, cada vez mais, novos canais de participação, para que cada um sinta mais governado por si mesmo. É uma questão de legitimidade. E é também uma questão de legalidade, já que os mecanismos participativos são criados pela norma jurídica: fazer da lei um instrumento a serviço da democracia. Sentindo-se mais próximo do Estado, percebendo-se como governante, cada cidadão pode desempenhar com mais clareza seu inevitável papel político e tomar consciência de sua relação com a sociedade, deixando de atribuir a entidades abstratas as causas de seus problemas materiais e psíquicos. O governo deixa de ser uma entidade metafísica para estar presente no dia-a-dia de cada um.

A participação na administração funda-se na ampliação dos canais de interação entre cidadão e máquina pública com vistas à intervenção direta da população nas decisões políticas. Para isso, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos métodos representativos atualmente existentes³², que serão apresentados nos próximos capítulos.

1.3.1 Participação na gestão pública e no controle da atividade administrativa

³⁰ NUNES, Débora. **Por uma pedagogia da participação popular**. In: **Organizações e Sociedade**, v. 6, n.16. Salvador: EAUFBA, 2006, p. 14.

³¹ DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p. 19.

³² *Idem, ibidem*, p. 18.

Antes de adentrarmos ao estudo da participação popular no contexto constitucional, importante destacar a diferença existente entre participação popular na gestão pública e no controle da administração pública, o chamado controle social.

Inicialmente, cabe ressaltar que ambas as formas de participação são, como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo, inerentes ao conceito de Estado Democrático de Direito. Nas palavras de Di Pietro³³:

É inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de **participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública**, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula do Estado Democrático de Direito – permitindo falar em democracia participativa -, como também pela previsão de vários instrumentos de participação. (grifo nosso)

Percebe-se que a ilustre professora trata a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública como institutos distintos. Tal separação também é realizada por Adriana Schier³⁴, segundo a qual

De qualquer forma, a Constituição de 1988 foi a primeira que garantiu, também na esfera administrativa, a participação dos cidadãos, assegurando a possibilidade de interferirem significativamente na tomada de decisões do poder público, bem como a possibilidade de exercerem o controle dos atos administrativos.

A participação popular na gestão pública se dá quando o cidadão, usufruindo de suas prerrogativas constitucionalmente garantidas, influi de modo direto na formação da vontade estatal. Participação está ligada à ideia de deliberação popular, ou seja, através dela permite-se ao cidadão realizar uma interferência direta no funcionamento da administração pública.

É pela participação popular que há uma aproximação entre Estado e cidadão, onde este passa a sentir-se incluído na gestão pública. Pode-se dizer que a participação dos administrados na gestão da máquina pública é condição sem a qual não se pode considerar um Estado como democrático.

A participação popular pode ocorrer no âmbito da estrutura dos três poderes estatais. Na esfera do Poder Judiciário, ela efetiva-se através do tribunal do júri, previsto pelo art. 5º, XXXVIII, da CF/88, que consiste na inserção de cidadãos comuns, na posição de jurados, nos julgamentos de crimes dolosos contra a vida, possibilitando sua integração na construção de decisões judiciais. Interessante citar também a figura dos juízes leigos, que, segundo os ditames do art. 7º da Lei nº 9.099/95, “são auxiliares da Justiça, recrutados (...), entre

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 30.

³⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 107.

advogados com mais de cinco anos de experiência”. Os juízes leigos são responsáveis, nos termos do art. 98 da Carta Maior, por promover “a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo (...)”. Ao lado do tribunal do júri, a instituição da figura dos juízes leigos representa o maior espaço de participação dos cidadãos no judiciário.

No campo Legislativo, os principais instrumentos de participação são aqueles elencados nos incisos do art. 14 da Constituição Federal, responsáveis por garantir o exercício da soberania popular, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Os três instrumentos possibilitam a atuação direta da população nas decisões tomadas no âmbito legislativo. Não nos preocuparemos em estudá-los agora; momento especial foi reservado a cada um deles no próximo capítulo.

Por fim, temos a participação cidadã na esfera executiva ou administrativa, foco central do presente trabalho. É através desta participação que os administrados podem deliberar sobre os atos administrativos e, conseqüentemente, interferirem diretamente nos caminhos trilhados pela Administração Pública. Dentre as principais ferramentas das quais poderão valer-se os cidadãos, destacam-se o orçamento participativo, as audiências públicas, a consulta pública e os conselhos gestores de políticas públicas. Assim como aos instrumentos de participação no legislativo, a estas ferramentas também foi reservado momento oportuno de análise.

O Controle social, por sua vez, realiza-se quando há o envolvimento da sociedade nas questões governamentais, através de um complexo de instrumentos constitucional e legalmente previstos, com o objetivo de fiscalizar, supervisionar e avaliar a execução dos atos públicos. Vejamos a definição trazida por Fernando Malafaia³⁵:

Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e a efetividade das políticas públicas.

Apesar do controle da administração pública ser atribuição tipicamente estatal, a sociedade participa dele à medida que pode e deve suscitar o procedimento de controle, não somente na proteção de seus interesses individuais, mas também na tutela do interesse

³⁵ MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle Social e Controle externo podem interagir? : avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV-RJ, Rio de Janeiro, p. 31.

coletivo. A Constituição confere aos administrados determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. O controle social é, nas palavras de Di Pietro³⁶, “provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública”.

O controle social pode efetivar-se através de instrumentos disponibilizados pelos três poderes. No âmbito administrativo, destacam-se os recursos administrativos, que, segundo Di Pietro³⁷, “são todos os meios que podem utilizar os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública”. Para a autora, tais recursos têm fundamento no direito de petição, instituído pelo art. 5º, XXXIV, da CF.

Amparadas pelo direito de petição, e disciplinadas por legislação esparsa, estão várias modalidades de recursos administrativos, como a representação, a reclamação, o pedido de reconsideração, os recursos hierárquicos próprios e impróprios e a revisão.

Dentre as modalidades de recursos administrativos, evidenciaremos a representação e a reclamação, previstas no art. 37, §3º, I e III, da Constituição³⁸. Vejamos:

Art. 37. *Omissis.*

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A reclamação traduz a possibilidade dos cidadãos elaborarem denúncias sobre irregularidades acerca da atuação administrativa expressamente vinculada à prestação de serviços públicos. Segundo Moreira Neto³⁹, o direito de reclamação é uma decorrência natural do direito fundamental de participação dos cidadãos no controle administração pública, uma vez que se apresenta como um direito dos indivíduos exercerem a fiscalização dos serviços públicos.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 622.

³⁷ *Idem, ibidem*, p. 625.

³⁸ BRASIL, Constituição Federal de 1988. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17/02/2014.

³⁹ *Apud* SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 172.

Podem-se referir, deste modo, dois aspectos relevantes na construção de um conceito do direito de reclamação: (i) apresenta-se como uma forma de controle social da prestação dos serviços públicos e (ii) consubstancia-se como uma provocação da instância administrativa, que deve dar início a um processo administrativo com o objetivo de apurar as irregularidades referidas pelos cidadãos.⁴⁰

A representação, de seu lado, consiste na denúncia de irregularidades feita perante a própria administração. Quando tratar-se de representação contra abuso de autoridade, fundar-se-á na Lei nº 4.898/65, estabelecendo o art. 2º que a representação será dirigida à autoridade superior competente para aplicação de sanção ao culpado, e ao Ministério Público competente para iniciar processo-crime contra a autoridade.⁴¹ Na esfera constitucional, caberá representação perante o Tribunal de Contas, nos termos do art. 74, § 2º. *In verbis*.

Art. 74. *Omissis*.

(...)

§ 2º - **Qualquer cidadão**, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (grifo nosso)

No que diz respeito à obrigatoriedade de apurar ou não a irregularidade denunciada, a regra é que a Administração designe o levantamento da ilegalidade cometida sob pena de incidência em crime de condescendência criminosa⁴². A administração tem, portanto, “o poder-dever de averiguar e punir os responsáveis em decorrência da sua sujeição ao princípio da legalidade, ao qual não pode fazer sobrepor simples razões de oportunidade e conveniência”.⁴³

Além das aludidas modalidades de recursos administrativos, importante citar outro dispositivo de fiscalização e controle social encontrado no art. 31, § 3º da CF, que estabelece que as contas dos Municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade.

Na seara judicial, a Constituição prevê ações específicas de controle da administração pública, às quais a doutrina se refere com a denominação de remédios constitucionais. Possuem fundamento no art. 5º, XXXV, da Constituição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

⁴⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 173.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 627.

⁴² Crime definido pelo Art. 320 do Código Penal.

⁴³ DI PIETRO, *ibidem*, p. 628/629.

Para Di Pietro⁴⁴, os ditos remédios constitucionais possuem dupla natureza de direitos e de garantias. São direitos em sentido instrumental, já que fundados no inciso XXXV do artigo 5º, e são garantias porque objetivam resguardar outros direitos fundamentais (em sentido material) previstos no mesmo artigo.

São remédios constitucionais o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança individual, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular e o direito de petição; excluído o último, os demais são meios aptos a provocar o controle jurisdicional de ato da Administração Pública.

Para Vanderlei Siraque⁴⁵, a concretização do controle social acontecerá em dois momentos. O primeiro se dará quando da análise jurídica de determinada norma estabelecida pela Administração pública, ocorrendo verdadeiro exame de legalidade, ou seja, averiguação de compatibilidade da dada norma com outras hierarquicamente superiores. O segundo momento corresponde à fiscalização, exercida pelos cidadãos, da execução ou aplicação das mencionadas normas ao caso concreto. A participação popular, de seu lado, “ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública”, ou seja, não se trata aqui de restrição aos atos administrativos lesivos ao interesse individual ou coletivo, mas de atuação direta na própria produção de tais atos. No entendimento de Siraque⁴⁶,

Enquanto a participação popular colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do controle social é outra, isto é, aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos.

O Ministro do STF, Carlos Ayres Britto⁴⁷, evidencia as características próprias do controle social que o diferenciam da participação na gestão. Vejamos:

Com efeito, seja qual for a maneira pela qual o controle se manifeste (denúncia, representação, reclamação...), o objetivo do particular é simplesmente desfrutar de uma situação jurídica ativa contra o Poder Público. Ele não quer formar propriamente a vontade do Estado, mas impor ao Estado a vontade dele, particular, que é a de penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstruir fatos ou apurar responsabilidades.

Ao contrário do que acontece no âmbito do controle, na participação popular “a interferência dos particulares não é para saber das coisas passadas do Estado, não é para

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 649/650.

⁴⁵ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 112.

⁴⁶ *Idem, ibidem*, p. 100.

⁴⁷ BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. In: Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, nº 189, p. 114-122, jul./set., 1992, p. 116.

questionar atos oficiais já praticados, mas, isto sim, para formar um novo querer normativo de índole política”.⁴⁸

Em face do exposto, não há que se confundir a participação popular com o controle social. A finalidade de quem realmente participa não é dar cumprimento a um comando constitucional pré-estabelecido que obrigue o Estado a reparar seus erros, mas debater com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. Para Britto⁴⁹, a participação é uma emanção da soberania popular, e, conseqüentemente, poder. O controle social, de seu lado, representa uma emanção da cidadania, ou da liberdade e, portanto, direito.

⁴⁸ BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. In: Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, nº 189, p. 114-122, jul./set., 1992, p. 121.

⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 121.

2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

A atual Constituição Federal nasceu em meio a um dos períodos de maior instabilidade política e social que já viveu o Brasil. Com o fim da ditadura militar – que durou de 1964 a 1984 – tornou-se essencial o advento de uma nova Carta, pois a que vigorava a época havia sido promulgada em 1967, ainda durante o regime ditatorial. Somente a instituição de uma nova Lei Maior poderia completar o processo de redemocratização pelo qual passava o país.⁵⁰

O primeiro presidente da fase pós-regime militar, José Sarney, foi o responsável por convocar a Assembleia Nacional Constituinte, por meio de emenda à constituição. Apenas a título de esclarecimento, vale salientar que a EC n. 26 – enviada ao Congresso por Sarney – constituiu, na verdade, um ato político, uma vez que seu objetivo não era alterar e manter a Constituição vigente à época, mas destruí-la e criar uma nova⁵¹.

A Assembleia Nacional Constituinte, formada por 559 Deputados e Senadores eleitos em 1986, instalou-se em 1º de fevereiro de 1987, somente finalizando os trabalhos em 05 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal. Segundo o ilustre Dirley da Cunha Júnior⁵², “a Constituição de 1988 surge como esperança para o povo brasileiro, suscitando no País um sentimento constitucional jamais visto antes”.

A Constituição Federal de 1988 é considerada até hoje a mais completa entre as sete constituições que o Brasil já teve. Muitas foram as inovações trazidas pela nova carta, nos mais diversos segmentos.

Em sua versão original, a Lei Maior de 1988 contava com 245 artigos, organizados em nove títulos: princípios fundamentais, direitos e garantias fundamentais, organização do estado, organização dos poderes, defesa do estado e das instituições democráticas, tributação e orçamento, ordem econômica e financeira, ordem social e disposições gerais.

A mudança mais significativa trazida pela sétima constituição federal foi a que se deu no campo social, mais especificamente nas garantias de acesso à cidadania. Por esse motivo, a

⁵⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 88/89.

⁵¹ *Idem*. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 87.

⁵² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010, p. 502.

Carta de 1988 recebeu de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o apelido de “Constituição Cidadã”.

Logo em seu primeiro artigo, a Carta Cidadã⁵³ informa as principais características do novo Estado brasileiro:

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

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Trata-se, portanto, de uma federação, cujo governo é do tipo republicano e que optou pelo regime político democrático; constituindo, ainda, um Estado de Direito⁵⁴.

2.2 CONSTITUIÇÃO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

É clara a escolha da Constituição de 1988 pelo regime democrático. O Estado Democrático de direito é mencionado tanto em seu preâmbulo como no *caput* de seu primeiro artigo.

Além da Constituição brasileira, o Estado democrático de Direito está consagrado nos artigos inaugurais das Leis Fundamentais de diversos países pelo mundo, tais como Espanha, França, Índia, Itália e Portugal⁵⁵. O Estado Democrático de Direito corresponde à junção de dois princípios fundamentais: o Estado de Direito e o Estado Democrático. No entanto, não se trata da simples junção formal dos elementos de cada um dos princípios, já que é originado um novo conceito, superior a uma mera unificação de definições⁵⁶.

2.2.1 Do Estado de Direito

O surgimento do Estado de Direito está associado ao esforço despendido pela classe burguesa em oposição ao regime absolutista que prevaleceu durante boa parte do século XVIII. O ideal defendido era o da submissão de tudo e todos, cidadãos e governantes, aos

⁵³ BRASIL, Constituição Federal de 1988. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/02/2014.

⁵⁴ PAULO Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo; **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 91.

⁵⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 149.

⁵⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 112.

ditames da lei; separação entre Executivo, legislativo e judiciário e a declaração dos direitos individuais⁵⁷.

Trata-se, em verdade, de um Estado de caráter liberal, pois com o triunfo burguês sobre as classes outrora privilegiadas, há o abandono do antigo Estado de Polícia, em que todas as atividades do povo eram rigidamente reguladas pelo Estado, e o advento de um verdadeiro Estado abstencionista, limitado à defesa da ordem e segurança públicas. O campo econômico e social agora é responsabilidade de cada indivíduo⁵⁸.

Segundo Bobbio⁵⁹, o Estado de Direito é marcado pela ênfase no cidadão. Esse Estado, ao contrário dos antigos modelos despótico e absoluto, não prioriza asseverar os deveres do cidadão, mas seus direitos.

No Estado despótico, o indivíduo só tem deveres, e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado de cidadãos.

No entanto, como bem registra Dirley da Cunha Júnior⁶⁰, a concepção de Estado de Direito acaba por reduzir-se à ideia de que o importante seria apenas a limitação do Estado pela lei, crua, tida apenas como o resultado da produção do poder legislativo, pouco importando seu caráter valorativo. Desta forma, qualquer Estado que possuísse um aparato legal e a ele se subordinasse, independentemente de seu conteúdo axiológico, possuía o status de Estado de Direito.

2.2.2 Do Estado Social de Direito

No Estado de Direito, nos deparamos com um contrassenso, pois de um lado há igualdade política, do outro, desigualdade social. O Estado Social de Direito nasce como uma forma de corrigir o individualismo existente no modelo antecessor. Há o abandono da neutralidade do Estado e conseqüente preocupação com os direitos sociais. A lei continua a ser o fundamento do Estado, mas agora existe forte preocupação com seu conteúdo. O Estado Social de Direito visa o desenvolvimento de políticas de promoção do bem-estar social, capazes de concretizar a igualdade entre os cidadãos. Vale destacar que o Estado Social não

⁵⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010, p. 512.

⁵⁸ NOVELINO, Marcelo; **Direito Constitucional**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010, p. 325.

⁵⁹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2004, p. 78.

⁶⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Ibidem*, p. 512.

se confunde com o Estado Socialista idealizado por Marx, já que aquele adota o sistema capitalista para reger sua economia⁶¹.

Esse mesmo Estado Social de Direito, fomentador do bem-estar social, foi responsável pelo advento de governos tiranos sanguinolentos. A Alemanha nazista de Hitler, a Itália fascista de Mussolini, a Espanha de Francisco Franco, Portugal de Salazar e Marcello Caetano, são exemplos de regimes arbitrários fundados com base no Estado Social.

Sobre os motivos que levaram à decadência dos Estados de Direito e Social de Direito, e projetaram a implantação do Estado Democrático de Direito, aduz José Afonso da Silva⁶²:

(...) a igualdade do Estado de Direito, na concepção clássica, se funda num elemento puramente formal e abstrato, qual seja a generalidade das leis. Não tem base material que se realize na vida concreta. A tentativa de corrigir isso, como vimos, foi a construção do Estado Social de Direito, que, no entanto, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político.

2.2.3 Do Estado Democrático de Direito

A Democracia realizada pelo Estado Democrático de Direito visa instituir uma sociedade livre, justa e solidária, onde o poder é do povo e em seu proveito deve ser exercido; participativa, pois deve haver participação do povo nas decisões e atos de governo; pluralista, pregando pelo respeito à pluralidade de ideias, culturas e etnias.

Sobre Estado Democrático de Direito, vejamos a conceituação trazida por Inocêncio Mártires Coelho⁶³:

(...) entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livre e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e, sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.

Nascido para superar os modelos antecessores, o Estado Democrático de Direito, consagrado pela Constituição Federal de 1988, traz como princípios essenciais a soberania popular e os direitos fundamentais da pessoa humana.

⁶¹ NOVELINO, Marcelo; **Direito Constitucional**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010, p. 330.

⁶² SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 118.

⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. Ed. Ver. E atual. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 149.

O Estado Democrático de Direito é tratado por Inocêncio⁶⁴ como “superconceito”, do qual se podem extrair diversos outros princípios, tais como o da separação dos poderes, o do pluralismo político, o da isonomia e até mesmo aquele tido como “princípio dos princípios”, o da dignidade da pessoa humana.

Marcelo Novelino⁶⁵ denomina-o *Estado Constitucional Democrático* com o intuito de acentuar “a mudança de paradigma, de ‘império da lei’ (Estado de direito) para ‘força normativa da Constituição’ (Estado constitucional)”. Dirley da Cunha⁶⁶ reforça esse entendimento, atribuindo ao Estado Democrático de Direito o caráter de “Estado Constitucional submetido à Constituição e aos valores humanos nela consagrados”.

2.2.4 Soberania popular

O princípio da soberania popular é a base em que se funda o Estado Democrático de Direito.

Segundo Dirley⁶⁷, “o Estado Democrático se assenta no pilar da soberania popular, pois a base do conceito de Democracia está ligada à noção de governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Em seu parágrafo único, o art. 1º da Constituição reforça o princípio democrático em que se alicerça a Constituição, consagrando a ideia de soberania popular. Nas palavras de Uadi Lammêgo Buló⁶⁸, “soberania popular é a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo através do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário”.

O poder é do povo, dele emana e a ele pertence. O exercício desse poder poderá dar-se de modo indireto, através dos representantes eleitos – democracia indireta –, ou diretamente pelo povo, através dos mais variados instrumentos. A respeito das formas de exercício do poder, doutrina Dirley da Cunha Júnior⁶⁹:

⁶⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. Ed. Ver. E atual. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 149.

⁶⁵ NOVELINO, Marcelo; **Direito Constitucional**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2010, p. 331.

⁶⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010, p. 513.

⁶⁷ CUNHA JÚNIOR. *Ibidem*, p. 512.

⁶⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 9. Ed. Ver. E atual. Até a Emenda Constitucional n. 57/2008. São Paulo : Saraiva, 2009. Pág. 494

⁶⁹ CUNHA JÚNIOR. *Ibidem*, p. 513.

Quando a constituição afirma que o povo exerce o seu poder por meio de representantes eleitos, ela explicita a Democracia representativa; contudo, quando indica que o povo exerce o seu poder diretamente, ela exprime a Democracia direta. Da conjugação da Democracia representativa e Democracia direta temos um modelo misto de Democracia *semidireta*, que nada mais é senão uma Democracia representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional. Da Democracia *semidireta* se desenvolve a chamada Democracia participativa.

A democracia representativa é responsável por regular a participação popular no processo político de escolha daqueles que irão exercer o poder. Em sua obra, José Afonso da Silva⁷⁰ explica que “na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo”.

A democracia participativa, fruto da união da democracia direta e indireta, é o pilar essencial do Estado Democrático de Direito e a concretização do princípio da soberania popular. No texto constitucional, podem ser encontradas diversas previsões de participação direta do cidadão na administração pública.

Em face de tudo que foi exposto até o momento, pode-se inferir que o próprio direito de participação popular constitui direito fundamental constitucional, concretizado pelo Estado Democrático de Direito. Nas palavras de Adriana Schier⁷¹:

Desde logo é possível afirmar que o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Dada a sua natureza, submete-se ao regime dos direitos fundamentais.

Desta feita, tamanha revela-se a importância do princípio fundamental da participação popular. Fica a cargo da Constituição garantir-lhe efetividade, quando não de maneira expressa, de modo a permitir ao ordenamento infraconstitucional que o faça.

2.3 DIREITO POLÍTICOS

Os direitos políticos constituem grande triunfo da sociedade, conquistado a duras penas. Apesar de vários Estados e Impérios, ao longo da história, terem contado com alguma forma de governo “representativo”, a escolha das lideranças nem sempre coube a todos, mas a

⁷⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 137.

⁷¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 27.

uma minoria privilegiada, detentora de riquezas e poder. A Revolução francesa foi a responsável pelo questionamento sobre a igualdade dos indivíduos e seu direito de interceder, por meio de suas opiniões, nas decisões do Estado.

A democracia representativa desenvolveu vários procedimentos voltados à realização da escolha dos mandatários do povo. Alguns desses procedimentos foram convertidos em regras, mais tarde positivadas e transformadas em normas. O amadurecimento do direito democrático representativo, onde a participação do povo no governo é materializada por seus representantes, demandou a uniformização de um aparato legal, que recebeu a denominação de *direitos políticos*.⁷²

No caso específico do Brasil, a evolução se deu gradativamente. De início, na Primeira República, somente uma restrita parcela da população possuía capacidade eleitoral. Com o fim da chamada “República Velha”, em meados de 1930, houve uma significativa ampliação na quantidade de indivíduos com direito a voto. No entanto, com o advento do Estado Novo de Getúlio Vargas, deu-se início a um período turbulento em que não foram sequer realizadas eleições. Em seguida, com uma nova Constituição, o país atravessou o chamado período democrático, onde houve clara extensão do poder participativo da população, que agora podia votar e se organizar em partidos. A tranquilidade política pela qual passava o Brasil foi abalada pelo Golpe Militar de 1964 e só voltou a vigorar com a chegada da Constituição Federal de 1988.

Os direitos políticos, consagrados no capítulo IV do título II⁷³ da Carta Fundamental, podem ser vistos como um aglomerado de regras responsáveis por disciplinar o efetivo exercício da soberania popular. Desta forma, constituem um conjunto de normas que irão regular a “participação dos indivíduos (cidadãos) nos processos de poder, ou seja, nas tomadas de decisões que envolvem a vida pública do Estado e da sociedade”.⁷⁴

A expressão direitos políticos, em sentido *lato*, expõe o direito de participar do processo político, visto como um todo. Já em sentido estrito, tal como empregado pela Constituição, representa o conjunto de regras concernentes ao processo eleitoral.

⁷² SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 343.

⁷³ O título II é dedicado à abordagem dos Direitos e Garantias Fundamentais garantidos pela Carta Magna de 88.

⁷⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

2.3.1 Sufrágio universal

O sufrágio universal, adotado pela Lei Maior como uma das formas de exercício da soberania popular, representa o fundamento dos direitos políticos e indica, em síntese, o direito de votar e ser votado.

Sufrágio, do latim *suffragium*, significa aprovação, apoio⁷⁵. Para José Afonso da Silva⁷⁶, “constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes”.

Embora sejam comumente empregadas como sinônimos, as palavras *suffragio* e *voto* possuem significados diferentes. A própria Constituição Federal acentua esta disparidade. O *suffragio* é qualificado como *universal*, já o *voto* é *direto*, *secreto* e tem valor *igual*. *Escrutínio* é outro termo usualmente confundido com *suffragio* e *voto*. A confusão é justificada pelo fato de todos os três termos estarem inseridos no processo de participação popular, significando, respectivamente: o direito (sufrágio), o exercício (voto) e o modo de exercício (escrutínio).⁷⁷ Sobre o tema, contribui Marcelo Novelino⁷⁸:

O direito de sufrágio é a própria essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger, ser eleito e, de uma forma geral, participar da vida política do Estado. O *suffragio* é o direito em si. Não se confunde com o *voto*, que é o exercício do direito, nem o *escrutínio*, o modo como o exercício se realiza. A constituição consagra, como cláusula pétreia o *suffragio universal*, o *voto direto* e o *escrutínio secreto* (CF, art. 60, § 4.º, II).

O regime político adotado pelo Estado irá definir a forma como se exercerá o sufrágio. O sufrágio universal, adotado pelos regimes democráticos, caracteriza-se pelo fato de todo cidadão ter a possibilidade de votar e ser votado, independentemente de qualquer tipo de distinção: social, econômica, quanto ao sexo ou à capacidade intelectual. A Constituição de 88 claramente adotou esse modelo.⁷⁹

Em contrapartida, o sufrágio restrito, em que apenas determinados indivíduos, que atendam certas condições, poderão participar da vida política. As limitações podem ser determinadas pela condição econômica (censitário), capacidade especial, de natureza

⁷⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 9. Ed. rev. E atual. Até a Emenda Constitucional n. 57/2008. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 494.

⁷⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 348.

⁷⁷ *Idem*, *ibidem*, p. 348.

⁷⁸ NOVELINO, Marcelo; **Direito Constitucional**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2010, p. 494.

⁷⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 494.

intelectual (capacitário), ou, em razão do sexo. Marcelo Novelino⁸⁰ salienta que a existência de condições como o regular alistamento eleitoral, a nacionalidade brasileira e a idade mínima de 18 anos – ou 16 anos, facultativamente – não afastam o caráter universal do sufrágio.

O direito de sufrágio pode ser dividido em duas modalidades, uma ativa e outra passiva. A capacidade eleitoral ativa representa o direito de votar em eleições, plebiscitos ou referendos, de alistar-se como eleitor (alistabilidade). A capacidade eleitoral passiva é o direito de ser votado, de candidatar-se a cargo político (elegibilidade).⁸¹ Tanto numa como noutra, deverão ser preenchidos certos requisitos previstos constitucionalmente.

Os direitos de participação assegurados aos cidadãos, também conhecidos como direitos de cidadania, derivados do princípio democrático, são adquiridos por meio do alistamento eleitoral. O alistamento é o registro do indivíduo como eleitor, realizado junto à Justiça Eleitoral. Só será considerado cidadão, no sentido estrito trazido pela Constituição, aquele dotado do “atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política”.⁸² Ou seja, para a Carta Fundamental, cidadão é o brasileiro eleitor.

De um ponto de vista formal, de acordo com a Constituição, a nacionalidade apresenta-se como pressuposto da cidadania. Todo aquele considerado nacional, nato ou naturalizado, participante da vida do Estado e em pleno gozo de seus direitos políticos, é reputado cidadão. Portanto, podemos logicamente afirmar que todo cidadão é necessariamente um nacional, mas nem todo nacional é cidadão, tal como aquele privado de seus direitos políticos.⁸³

2.3.2 Iniciativa popular

A iniciativa popular, prevista, em âmbito federal, pelos artigos 14, III e 61, §2º, da Carta Maior, consiste na proposição de determinado projeto de cunho popular perante a Câmara dos Deputados, com objetivo de conversão em lei. Um de seus requisitos formais consiste na necessidade de o projeto ter sido subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com, ao menos, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

⁸⁰ NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2010, p. 494.

⁸¹ PAULO Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo; **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 267.

⁸² SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 345.

⁸³ NOVELINO, Marcelo. *Ibidem*, pág. 494.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁸⁴, em 2012 o número de eleitores do Brasil foi de 140.646.446, ou seja, naquele ano, para que se pudesse levar um projeto de lei de iniciativa popular para apreciação na Câmara dos Deputados, seriam necessárias, aproximadamente, 2,1 milhão de assinaturas, no mínimo.

O projeto de lei fruto da iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto, conforme preceitua o Art. 13, §1º da Lei nº 9.709/98⁸⁵. Além disso, segundo o Art. 252, IX, da Resolução nº 17 de 1989⁸⁶, que aprova o regimento interno da câmara dos deputados, não poderá o projeto ser rejeitado por vício de forma, estando a cargo da Câmara dos Deputados, mais especificamente da Comissão de Constituição e Justiça, providenciar a correção de eventuais lapsos ou imperfeições de técnica legislativa.

O instrumento da iniciativa popular aparentava ser, à primeira vista, a “arma” que o povo precisava para intervir no legislativo, dar seu toque no aparato legal do Estado. No entanto, na prática, os projetos depararam-se com um protocolo exacerbado, que embaraça sua concretização. Além dos requisitos suso mencionados, que já são de difícil obtenção, o Art. 252 da Resolução nº 17 de 1989⁸⁷, ainda lhes acrescenta uma série de formalidades:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2012/estatistica-eleitorado/quantitativo/eleitorado.html>>. Acesso em: 01 de outubro de 2013.

⁸⁵ BRASIL, Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. In SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

⁸⁶ BRASIL, Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. In CÂMARA FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2013.

⁸⁷ BRASIL, Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. In: CÂMARA FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013

V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

Desde 1988, quando o direito de apresentar projetos de lei de iniciativa popular foi garantido pela Constituição Cidadã, o Congresso Nacional transformou em norma apenas quatro propostas elaboradas pela sociedade, sendo a mais recente delas a que criou a Lei Complementar nº. 135 de 2010⁸⁸, a famosa Lei da Ficha Limpa. O projeto, que pretendia impedir a candidatura de políticos condenados por órgãos colegiados da justiça, tramitou durante cerca de oito meses até finalmente ser aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então presidente da República, Luis Inácio “Lula” da Silva.

Dentre os quatro projetos de iniciativa popular convertidos em lei, aquele de trâmite mais rápido, foi o que visava tornar a compra de votos crime passível de cassação de mandato. O projeto, apresentado em agosto de 1999, foi sancionado no mês seguinte, originando a Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999. Assim como existiria mais tarde no projeto Ficha Limpa, houve aqui forte mobilização por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), apoio determinante para a celeridade da conversão do projeto em lei.

A Lei 8.930⁸⁹ foi a primeira nascida de um projeto de iniciativa popular. A norma publicada em 7 de setembro de 1994, seis anos após o advento da Constituição Cidadã, incluiu o homicídio, quando realizado por esquadrão da morte, no rol dos crimes considerados hediondos.

O penúltimo projeto de cunho popular convertido em Lei pelo Congresso Nacional foi o que acarretou, após massivo apoio do Movimento Popular por Moradia (MPM), na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, normatizado pela Lei 11.124, de 16 de Junho de 2005. Este projeto, dentre os quatro, foi o que mais tempo tramitou no parlamento:

⁸⁸ BRASIL, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

⁸⁹ BRASIL, Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.html>. Acesso em: 10 out. 2013

13 anos. Segundo o Art. 252, VI, do Regimento Interno da Câmara⁹⁰, “o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições”. Malgrado terem nascido pela iniciativa popular, originados pelo clamor social, na prática, os projetos precisaram ser acolhidos por algum deputado, ou até mesmo pelo Presidente da República, para que pudessem tramitar no Congresso, pois o próprio Legislativo não tem condições de conferir o número de assinaturas e títulos exigidos. Apesar de não serem realmente processados como um projeto de iniciativa popular, o fato de terem sido emanados no seio da sociedade tem caráter simbólico relevante, uma vez que contaram com apoio expresso de parcela significativa da população.

Em seu Art. 29, XIII, o texto constitucional prevê a iniciativa popular de projetos de lei de interesse do Município, da cidade ou de bairros, estipulando como requisito a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; a adoção ficará a cargo da lei orgânica de cada municipalidade. Já no âmbito estadual, de acordo com o Art. 27, § 4º, a iniciativa popular será regulada por lei.

2.3.3 Plebiscito e Referendo

Plebiscito e referendo são instrumentos de participação popular com características em comum. Inicialmente, ambos são formas de exercício da soberania popular, conforme atesta o art. 14, I e II da CF⁹¹. Ademais, de acordo com o art. 2º da lei 9.709/98⁹², plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

A diferença entre os dois dispositivos reside no momento em que a “consulta formulada ao povo” irá ocorrer. O plebiscito será convocado antes do ato legislativo ou administrativo ser executado. Uma vez convocado, caberá ao povo, mediante voto, a aprovação ou denegação do ato a ele submetido. No caso do referendo, o chamamento da

⁹⁰ BRASIL, Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. *In* CÂMARA FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf> Acesso em: 10 out. 2013.

⁹¹ 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;

(...)

⁹² BRASIL, Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *In* SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 10 out. 2013.

população ocorrerá posteriormente ao ato legislativo ou administrativo. Quando o referendo é convocado, o ato já foi executado, cabendo ao povo apenas ratificá-lo ou rejeitá-lo⁹³.

As consultas deverão ser convocadas nos termos da lei 9.709/98. O plebiscito ou referendo será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, ou seja, metade dos votos mais um, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Como regra geral, conforme os ditames do art. 49, XV, da CF/88⁹⁴, é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.

De acordo com o art. 3º da lei 9.709/98, nas questões de **relevância nacional**, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do §3º do art. 18 da Constituição, que trata da incorporação, subdivisão ou desmembramento dos estados-membros, o plebiscito e o referendo serão convocados por **decreto legislativo**, por proposta de 1/3, no mínimo, dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional.

Nas demais questões – que não possuam relevância nacional – de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de acordo com os ditames das respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas (Art. 6º da lei 9.709/98).

.5.2.1 Plebiscitos para formação de estados e municípios

O plebiscito poderá ser convocado em situações específicas, ou seja, já delineadas pelo legislador constituinte, como é o caso da possibilidade de alteração da estrutura territorial interna dos estados-membros e dos municípios.

A Constituição Federal⁹⁵, em seu art. 18, § 3º, prescreve que os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, por plebiscito, e do Congresso Nacional, pela edição de lei complementar.

⁹³ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. Ed. rev. Atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, pág. 16.

⁹⁴ BRASIL, Constituição Federal de 1988. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 10 out. 2013.

⁹⁵ BRASIL, Constituição Federal de 1988. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 10 out. 2013.

Por força do art. 48, VI, o Congresso Nacional deverá ouvir as Assembleias Legislativas dos estados envolvidos. Tal consulta, no entanto, terá função meramente opinativa, pois em nenhum caso – opinião negativa ou positiva – obrigará a aprovação de lei complementar pelo Congresso⁹⁶.

Para que possa ocorrer alteração na estrutura territorial interna dos estados, é obrigatória a consulta prévia às populações interessadas por meio de plebiscito. A consulta ulterior, por meio de referendo, resta vedada, ainda que prevista por Constituição Estadual⁹⁷.

No caso dos Municípios, sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento, far-se-á por lei estadual e não por lei complementar, como é no caso dos estados. Aqui, lei complementar federal será responsável por determinar o período em que poderá haver a mudança territorial do Município, que dependerá, obrigatoriamente, assim como no caso dos estados, de consulta prévia, por meio de plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, conforme os ditames do Art. 18, §4º, da Lei Maior⁹⁸.

Fugindo à regra do art. 49, XV, CF⁹⁹, o plebiscito destinado à mudança da estrutura territorial de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, conforme legislação federal e estadual (Art. 6º da lei nº 9.709/98).

De acordo com o art. 7º da lei nº 9.709/98¹⁰⁰, entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento. Nos casos que envolverem fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo serão tidas como interessadas. Ou seja, terão direito a opinar todas as pessoas afetadas diretamente pela mudança territorial do Estado.

Seja qual for o procedimento almejado – incorporação, subdivisão ou desmembramento, no caso dos estados, ou incorporação, a fusão e o desmembramento, no caso dos municípios –, o plebiscito apresentará papel vinculante para sua concretização. Se o

⁹⁶ PAULO Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 320.

⁹⁷ *Idem, Ibidem*, p. 319.

⁹⁸ BRASIL, Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. In SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 10 out. 2013.

⁹⁹ Segundo o Art. 49, XV, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito.

¹⁰⁰ BRASIL, Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. In SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 10 out. 2013.

resultado do plebiscito for desfavorável, o procedimento não poderá ocorrer, uma vez que a aprovação das populações interessadas constitui condição indispensável para a modificação territorial. No entanto, restando favorável o resultado, no caso dos estados, caberá ao Congresso Nacional, soberanamente, decidir pela aprovação ou não da lei complementar. Ou seja, caso haja denegação do procedimento pela população interessada, encerra-se aí seu projeto, não sendo necessária apreciação por parte do Congresso. No entanto, caso a resposta ao plebiscito seja no sentido de admitir o procedimento, o Congresso não restará obrigado a aprovar lei complementar para sua formalização¹⁰¹.

¹⁰¹ PAULO Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 320.

3. A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

3.1 INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como foi visto, a participação popular constitui verdadeiro direito fundamental garantido constitucionalmente. Para atestar efetividade a este direito, a Carta Maior previu expressamente alguns instrumentos, como os já comentados - plebiscito, referendo e iniciativa popular -, e deu abertura e amparo para que o ordenamento infraconstitucional se encarregasse da produção de vários outros.

Sobre a necessidade da criação de novos mecanismos, comenta Adriana Schier¹⁰²:

O Estado Social e Democrático de Direito, para sua efetivação como um Estado direcionado ao respeito da dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões demanda um aperfeiçoamento da democracia, sendo necessária a criação de mecanismos que permitam ao cidadão participar diretamente da gestão da coisa pública.

Perez¹⁰³, por sua vez, responsabiliza-se por nos trazer uma definição para os instrumentos participativos, chamados por ele de “institutos jurídicos de participação popular na administração pública”. Vejamos:

(...) podemos definir os institutos jurídicos de participação popular na Administração, em traços gerais, como instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca de adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios.

Poderíamos comentar sucintamente sobre os diversos instrumentos de participação popular disponíveis no ordenamento jurídico e administrativo brasileiro, no entanto, optou-se aqui por tratar de maneira um pouco mais detalhada, mas não exaustiva, de apenas quatro instrumentos, escolhidos por sua importância e capacidade real de oferecer efetividade à participação.

3.1.1 Orçamento participativo

O Estado é responsável pelo planejamento e gestão das finanças públicas, sendo sua missão precípua a correta aplicação das verbas, com vistas à persecução do bem-estar da população. Nesse passo, necessita delimitar e regular seu numerário, utilizando, para isso, um

¹⁰² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 237.

¹⁰³ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**. Belo Horizonte: Forum, 2004, p. 96.

instrumento intitulado orçamento público. Nele estão documentadas as atividades financeiras do Estado, toda sua receita e o cálculo das despesas a serem despendidas para o regular funcionamento dos serviços públicos e demais atividades planejadas pelo governo¹⁰⁴.

A Carta Magna de 1988 reserva a seção II de seu capítulo II para dispor sobre o ciclo orçamentário, que consiste no conjunto de etapas responsáveis pela elaboração e execução do orçamento público.

O art. 2º da Lei nº 4.320/64¹⁰⁵ – que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos de todos os entes federativos –, define o conteúdo do orçamento público. *In verbis*.

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Para José Afonso da Silva¹⁰⁶, o orçamento é muito mais do que mera previsão de receita e fixação de despesa,

É uma peça de governo muito mais complexa do que isso, porque é o processo e conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro.

Sobre a temática, vejamos a conclusão de Uádi Lammêgo Bulos¹⁰⁷:

Desse modo, o orçamento é o instituto de caráter jurídico, governamental, econômico e técnico, traduzido numa lei, cuja responsabilidade é programar, planejar e aprovar obras e despesas, os processos estatísticos para cálculo aproximado dos gastos e das compensações, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário etc.

O orçamento é, segundo o art. 165, III, da Constituição Federal¹⁰⁸, estabelecido por uma lei de iniciativa do poder executivo, intitulada lei orçamentária anual (art. 165, §5º), ou simplesmente LOA.

¹⁰⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 9. Ed. rev. E atual. Até a Emenda Constitucional n. 57/2008. São Paulo : Saraiva, 2009, pág. 1236.

¹⁰⁵ BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *In* SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm > Acesso em: 12 nov. 2013.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 714.

¹⁰⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 9. Ed. rev. E atual. Até a Emenda Constitucional n. 57/2008. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 1237.

¹⁰⁸ BRASIL, Constituição Federal de 1988. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 10 out. 2013.

Duas outras leis de caráter orçamentário auxiliarão a confecção da LOA, são elas o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Vejamos o que diz o já mencionado art. 165 da Constituição Federal, em seus dois primeiros parágrafos. *In Verbis*.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As leis orçamentárias são instrumentos integrados de planejamento governamental. O Plano Plurianual constitui verdadeiro planejamento estratégico, estabelecendo o que se “quer fazer” a médio e longo prazo, tendo em vista sua vigência de quatro anos. A lei de diretrizes orçamentárias delinea um planejamento de cunho tático, regulando o “poder fazer” em curto prazo. A lei orçamentária anual, orientada pelas duas outras, firma o planejamento operacional, materializando o “fazer”.

A atuação direta dos cidadãos na elaboração do orçamento permite um melhor direcionamento dos investimentos públicos. O OP possibilita que os cidadãos orientem o administrador público, tendo como foco as prioridades locais e uma melhor prestação dos direitos fundamentais sociais.¹⁰⁹

A participação popular na construção do orçamento público tem o condão de combater “a tradicional forma conservadora, elitista e excludente do poder público em gerir o orçamento”¹¹⁰. Por meio do orçamento participativo a população tem maior poder de ação e decisão, estando a par da destinação dos recursos, o que favorece o rompimento do antigo padrão patrimonialista e clientelista, tido como um dos principais empecilhos à efetivação da participação popular.

¹⁰⁹ GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pág. 47.

¹¹⁰ CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local**. In: **Revista Gestão e Sociedade**. Vol. 4, No. 7, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/941/764>>. Acessado em: 25 de novembro de 2013, pág. 469.

A Lei de Responsabilidade fiscal tem papel determinante na implementação do orçamento participativo, uma vez que estabelece a participação popular como condição necessária, mediante realização de audiências públicas, à instituição das leis orçamentárias. Vejamos o art. 48, parágrafo único, I. *In verbis*.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (grifo nosso)

O Orçamento participativo constitui ferramenta indispensável, por meio da qual os cidadãos poderão cobrar maior eficiência e transparência dos atos emanados pela administração local, tornando menor o risco de balburdia com as verbas públicas e possibilitando uma otimização do planejamento focado nas necessidades e interesses do povo. A utilização desta ferramenta irá gerar a corresponsabilidade entre poder Executivo e população na tarefa de destinar os escassos recursos públicos, evitando, conseqüentemente, seu desvio e seu desperdício. Desta forma, é notável o viés de educação política trazido pelo Orçamento participativo, uma vez que ele atiza o debate entre os próprios cidadãos e entre esses e a Administração, objetivando o melhor para a coletividade.¹¹¹

A primeira experiência de orçamento participativo foi realizada na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul, mas foi em Porto Alegre que o instrumento de participação popular melhor se desenvolveu, sendo utilizado desde 1989¹¹². Sobre a experiência de Porto Alegre, comenta Gabriela Soares Balestero¹¹³:

A experiência de Porto Alegre tem chamado a atenção pelas suas características fundamentais: democracia, equidade, solidariedade, eficiência. Tais características teriam melhorado a qualidade de vida da população de baixa renda devido principalmente ao efeito redistributivo dos orçamentos. Portanto, houve uma extensão do processo democrático para os setores organizados da população pobre da cidade, melhorando as condições de vida da população.

¹¹¹ CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local**. In: **Revista Gestão e Sociedade**. Vol. 4, No. 7, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/941/764>>. Acessado em: 25 de novembro de 2013, pág. 467.

¹¹² BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas**. In: **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**. Vol. 8, No. 1, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/1996/19970>>. Acesso em: 25 de Nov. 2013, pág. 52.

¹¹³ *Idem, Ibidem*, pág. 63

O que ocorreu em Porto Alegre, desde os primeiros ensaios do orçamento participativo em 1989, foi a instauração de uma administração compartilhada, onde governo e sociedade civil atuaram num só caminho, resultando em ganhos de ambos os lados. Por sua importância, o orçamento participativo gaúcho é tido como uma referência nacional e internacional.¹¹⁴

É essencial ressaltar o caráter redistributivo do OP. Como há uma aproximação entre administração e povo, torna-se possível uma melhor visualização, por parte dos governantes, dos problemas e necessidades que afligem a população, possibilitando, desta forma, uma maior alocação de recursos nos pontos críticos das municipalidades. Não é por menos que “desde a sua implantação [do orçamento participativo], as regiões mais pobres foram as que receberam o maior número de investimentos per capita”¹¹⁵. No entanto, resta claro que a capacidade financeira dos entes será um limitador da capacidade do orçamento participativo, cingindo seu efeito redistributivo.¹¹⁶

Além de Porto Alegre, outras cidades obtiveram êxito na implantação do OP, como são os casos de Recife, Fortaleza e Belo Horizonte. No entanto, o sucesso dos orçamentos participativos não é regra. A dificuldade de seu estabelecimento é enorme. As inúmeras benesses possibilitadas pela participação dos cidadãos no orçamento esbarram em alguns problemas culturais, tais como a falta de preparo técnico da população e a ausência de composição entre povo e legislativo, e normativos, como é o caso da inexistência de necessária vinculação entre aquilo que foi deliberado durante o orçamento participativo e a decisão final do governante.¹¹⁷

Essencialmente, o orçamento participativo é composto por duas fases. A primeira, aberta a todos os municípios, consiste na instituição de assembleias onde os cidadãos podem atuar diretamente; a segunda é restrita aos representantes escolhidos pelo povo – conhecidos como delegados. A atuação dos envolvidos na construção do OP restará balizada por critérios de caráter técnico, já que nem tudo pode ser realizado do jeito que se quer, devendo-se observar elementos objetivos, como o numerário disponível para confecção do orçamento

¹¹⁴ GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pág. 50.

¹¹⁵ BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas**. In: **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**. Vol. 8, No. 1, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/1996/19970>>. Acesso em: 25 de Nov. 2013, p. 64.

¹¹⁶ *Idem, Ibidem*, p. 64.

¹¹⁷ *Idem, Ibidem*, p. 62.

anual. Assim sendo, “a alocação do investimento municipal terá como suporte as diretrizes estabelecidas pelos técnicos da prefeitura e respeitado os limites financeiros do município”.¹¹⁸

Sérgio de Azevedo¹¹⁹ sintetiza os procedimentos englobados no orçamento participativo:

Embora variando bastante para cada cidade, os diferentes modelos do Orçamento Participativo possuem alguns pontos comuns. Normalmente, o processo tem início com a realização de assembleias que congregam moradores de bairros próximos localizados em cada uma das regiões tradicionais da cidade. Os moradores são então informados sobre a composição do orçamento municipal e o montante de recursos disponível, e são realizadas uma ou mais assembleias para a seleção das demandas da sub-região e a escolha dos delegados que irão defendê-las no Fórum Regional. Na seqüência do processo, os delegados eleitos nessas assembleias participam do Fórum Regional, em que definem uma ordem de prioridades das demandas de serviços e obras a serem encaminhadas ao Fórum Municipal. Na instância regional, em muitos casos, é ainda realizada a escolha dos membros que irão representar cada região na Comissão ou Grupo encarregado do acompanhamento e fiscalização do Orçamento Participativo, por ocasião da implementação das obras e serviços. Por fim, o Orçamento Participativo é consolidado no Fórum Municipal na versão que será encaminhada à Câmara dos Vereadores para apreciação dos parlamentares. Pode-se dizer que o Fórum Municipal é um evento de cunho político, no qual culmina todo o processo. Após o encaminhamento oficial da proposta ao legislativo municipal, há diferentes tipos de mobilização para que a população potencialmente beneficiada atue na Câmara de Vereadores, a fim de garantir a aprovação da maior parte das obras e serviços pactuados durante o processo do Orçamento Participativo.

Os Orçamentos Participativos têm a capacidade de fortalecer o poder em âmbito local e resgatar a democracia social, dando, desta forma, respaldo à efetiva participação popular. O fato de os cidadãos participarem diretamente da condução do Estado, por meio da construção do orçamento, leva a um maior engajamento político, fazendo com que o povo se sinta útil, o que “mitiga ou até mesmo inibe a ocorrência do fenômeno do refluxo, da repulsa da população à política”.¹²⁰

A maior virtude do OP é, sem dúvidas, seu poder de aproximar sociedade e administração. Tal estreitamento é capaz de promover inúmeros ganhos na educação cidadã da população. A atuação na confecção do orçamento permite que os anseios particulares

¹¹⁸ CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local.** In: **Revista Gestão e Sociedade.** Vol. 4, No. 7, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/941/764>>. Acessado em: 25 de novembro de 2013, p. 467.

¹¹⁹ *Apud* BALESTERO, Gabriela Soares. *Idem*, p. 56.

¹²⁰ BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas.** In: **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.** Vol. 8, No. 1, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/1996/19970>>. Acesso em: 25 de Nov. 2013, p. 58.

sejam discutidos coletivamente, de modo que sejam escolhidas as prioridades da localidade, propiciando, conseqüentemente, o caráter redistributivo do OP.¹²¹

Oklinger Mantovaneli Júnior¹²² destaca quatro princípios pelos quais se fundamenta o orçamento participativo. Em primeiro lugar, está a universalidade da participação, segundo a qual todos os cidadãos dispostos a participar podem fazê-lo. Em seguida, vem a publicidade, que permite aos cidadãos o acompanhamento e controle da efetiva execução daquilo que foi aprovado no orçamento. O terceiro princípio é o da autorregulamentação, ou seja, o OP deve reger-se por normas elaboradas pelos representantes do povo – conselheiros e delegados devidamente eleitos em assembleias – pautadas por critérios técnicos liberados pela administração. Por último, aponta o princípio da prestação de contas, pelo qual o executivo municipal seria forçado a uma contínua prestação de contas, perante as assembleias, da totalidade das atividades desenvolvidas por meio do instituto.

3.1.2 Audiências públicas

Audiência pública nada mais é do que um instrumento de participação popular por meio do qual os cidadãos são consultados sobre os mais variados assuntos de seu interesse. Esta ferramenta permite uma participação ativa da população na orientação dos assuntos públicos, revelando-se mecanismo apto a legitimar, por meio de um processo democrático, as decisões tomadas pela administração pública.¹²³

Em uma definição sucinta, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹²⁴ trás seu entendimento sobre o que é audiência pública:

Um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências,

¹²¹ CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local.** In: **Revista Gestão e Sociedade.** Vol. 4, No. 7, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/941/764>>. Acessado em: 25 de novembro de 2013, pág. 468.

¹²² *Apud* CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. *Ibidem*, p. 467.

¹²³ LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório.** In: **Revista Eletrônica de Contabilidade**, ano 1, nº 1, Santa Maria: set./nov. 2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122/3530>>. Acesso em: 04 de dez. de 2013, p. 127.

¹²⁴ FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios.** In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, nº. 160, Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 291-305, out./dez. 2003, p. 300.

preferências e opções que possam conduzir o poder público a decisões de maior aceitação consensual.

As vantagens trazidas pela realização de audiências públicas não trazem benefícios apenas à população, mas também aos governantes. Explico. Ao passo em que aos cidadãos é viabilizada a obtenção de informações sobre a atuação dos administradores públicos, a estes é dada a oportunidade de melhor avaliar como proceder, uma vez que há verdadeira administração compartilhada. Como assevera Gilberto Nardi Fonseca, “Ouvindo o cidadão, a possibilidade de errar diminui consideravelmente”.¹²⁵

Segundo Moreira Neto¹²⁶, audiência pública seria:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Deste modo, duas questões principais são acentuadas. Em primeiro lugar, a realização de audiências públicas irá assegurar o direito fundamental constitucional dos cidadãos de serem ouvidos e de opinarem sobre a condução da máquina pública, especialmente nos temas que lhe interessem. Em seguida, salienta-se o perfil didático das audiências, “uma vez que se estabelece uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas”.¹²⁷ Assim como no caso das audiências públicas, todas as experiências participativas bem sucedidas passaram pelo estágio de educação e conscientização do povo.

Deve-se ressaltar o viés legitimador das audiências públicas. O fato de o cidadão poder estar continuamente opinando a maneira pela qual gostaria de ser governando, unido ao elemento informador do instrumento, através do qual se torna possível uma melhor obtenção de informações sobre o comportamento do administrador público, materialização clara do princípio constitucional da publicidade, proporciona a elevação da legitimação popular ante a atuação administrativa.¹²⁸

¹²⁵ FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios.** In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, n.º. 160, Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 291-305, out./dez. 2003, p. 300.

¹²⁶ *Apud* BONELLA, Danielle Soncini. **Espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas no município de Santa Maria-RS.** 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008, p. 66.

¹²⁷ BONELLA, Danielle Soncini. *Ibidem*, p. 66.

¹²⁸ FONSECA, Gilberto Nardi. *Ibidem*, p. 300.

A Constituição Federal de 1988¹²⁹ trás, em seu Art. 58, §2º, II, previsão sobre a realização de audiências públicas, que deverão ser convocadas pelas comissões do Congresso Nacional. *In verbis*.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar **audiências públicas** com entidades da sociedade civil; (**Grifo nosso**).

Inúmeros são os dispositivos legais que preveem a realização de audiências públicas. A Lei Complementar 101/00¹³⁰ – Lei de responsabilidade fiscal – e a Lei 10.257/01¹³¹, que institui o Estatuto da Cidade, por exemplo, determinam a realização de audiências públicas nos processos de formação das leis orçamentárias.

A disposição do Art. 44 da Lei 10.257/01 não se limita a facultar a prática de audiência pública, ao contrário, é categórica em afirmar que a realização do instrumento de participação popular constitui *conditio sine qua non* para que as propostas orçamentárias possam ser aprovadas pelo legislativo municipal. *In Verbis*.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como **condição obrigatória** para sua aprovação pela Câmara Municipal. (**grifou-se**)

Caráter substancial também é encontrado no art. 48, parágrafo único, I, da Lei de responsabilidade Fiscal, apesar de não ser expresso. *In verbis*.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

¹²⁹ BRASIL, Constituição Federal de 1988. *In*: Senado Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2013.

¹³⁰ BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *In* SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 28 nov. 2013.

¹³¹ BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *In* SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 10 out. 2013.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e **realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; **(Grifou-se)**.

Numa leitura apressada, pode-se pensar que a realização de audiências públicas durante o planejamento do orçamento deverá ser meramente incentivada, inexistindo, desta forma, obrigatoriedade. No entanto, sua prática é essencial “porque a transparência e o controle popular na gestão fiscal é norma de caráter obrigatório”.¹³²

O razão de ser desta obrigatoriedade, segundo Lock¹³³, é o fato da participação popular estar firmada sob a forma de princípio constitucional, e sendo a audiência pública um dos instrumentos de concretização da participação, sua realização, uma vez que prevista por lei, torna-se condição necessária de validade para o processo legislativo quando do planejamento e construção dos planos orçamentários.

Oportuno registrar a diferença existente entre a **obrigatoriedade de realização** da audiência pública e a **necessária vinculação às decisões** oriundas desta. O administrador público é obrigado a realizar audiências públicas em determinadas situações, como no caso do planejamento orçamentário, pois há expressa determinação legal neste sentido. No entanto, nenhum dispositivo normativo vincula o governante a orientar-se pelas conclusões provenientes do instrumento, tendo este a chamada “eficácia não vinculante”¹³⁴. Desta forma, “não há como falar-se em efeito vinculante, pois o administrador recebe comandos da sociedade por meio da lei e dos princípios gerais da administração pública, e não diretamente de assembleias populares, como na *ecclesia* da antiguidade clássica”¹³⁵.

Conquanto não exista obrigação de cunho legal, há imposição moral dos agentes políticos ante as decisões emanadas em sede de audiência pública. A aplicação da opinião popular dependerá “[...] do grau de consciência política da comunidade envolvida e do

¹³² LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório**. In: **Revista Eletrônica de Contabilidade**, ano 1, nº 1, Santa Maria: set./nov. 2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122/3530>>. Acesso em: 04 de dez. de 2013, p. 129.

¹³³ *Idem, Ibidem*, p. 130.

¹³⁴ Classificação trazida pelo professor Paulo Modesto em seu artigo “**Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização**”.

¹³⁵ FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios**. In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, nº. 160, Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 291-305, out./dez. 2003, p. 301.

comprometimento do agente político com o modelo de gestão democrática, pois não há nenhuma previsão legal que obrigue a sua vinculação”¹³⁶.

Apesar da existência de situações em que as audiências públicas são expressamente exigidas, o administrador público não está a elas restrito. Explico. Em determinados casos, pode a administração julgar necessário conhecer a opinião dos cidadãos, sem que haja previsão legal para isto. Ademais, seria impossível a catalogação em lei de todas as situações em que deve ser utilizada a audiência pública. Cabe ao governante, no exercício de seu poder discricionário, analisar a necessidade de convocação popular, seja por motivos de legitimação da decisão a ser tomada, seja para adentrar nos reais anseios sociais. Afirma Alessandra Obara¹³⁷: “Em outras palavras, a realização de audiência popular será necessária quando prevista em lei e será possível quando, diante do caso concreto, for constatada sua necessidade e utilidade para encontrar a melhor solução possível”.

Moreira Neto¹³⁸ compreende a audiência pública como um processo, englobado no processo administrativo decisório, e, assim sendo, considera que a ela aplicam-se:

[...] todos os princípios constitucionais, infraconstitucionais e doutrinários que se imponham aos processos administrativos [...] como, desde logo, o do devido processo legal, com seus consectários; o da publicidade, que é da própria essência da atividade pública; o da oralidade, que abre oportunidade para os debates; o da instrução, permitindo o interrogatório dos participantes; e o da economia processual; bem como o da oficialidade, que rege a impulsão de ofício, o da verdade material, que exige a investigação fatos como realmente o são e não como se apresentem em suas versões, o do formalismo moderado, que recomenda a simplicidade suficiente para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa.

A audiência pública está para os processos administrativos de caráter decisório, assim como a audiência judicial está para os processos judiciais, fazendo-se necessária a obediência, em ambos os casos, a um rito previamente determinado. Deste modo, aplicam-se às audiências públicas princípios reguladores gerais, sendo alguns, inclusive, semelhantes aos empregados nas audiências judiciais, tais como: devido processo legal, verdade material, oralidade, informalidade, ampla instrução probatória, gratuidade, etc.¹³⁹

¹³⁶ FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios.** In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, nº. 160, Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 291-305, out./dez. 2003, p. 301.

¹³⁷ SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Participação popular na Administração pública: as audiências públicas.** 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo. 2009, p. 77/78.

¹³⁸ *Apud* SILVA, Alessandra Obara Soares da. *Ibidem*, p. 69.

¹³⁹ SILVA, Alessandra Obara Soares. *Ibidem*, p. 75.

De acordo com Augustín Gordillo¹⁴⁰, a audiência pública apresenta natureza pública dúplice. A primeira vertente é pautada pela publicidade e transparência, marcas características do instrumento, orientadas pela oralidade, registros e publicações dos atos emanados. Através dela o governo irá informar, pedagogicamente, a totalidade de dados contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais do Poder Estatal. A segunda é marcada pela participação aberta de todos os cidadãos interessados. O povo pode sair da condição de mero espectador e participar ativa e efetivamente, através de um procedimento ordenado, da condução do Estado, decidindo sobre a atuação administrativa a ser realizada e acompanhando e controlando as ações já em andamento.

Alessandra Obara Soares da Silva¹⁴¹, em sua tese de mestrado, após colacionar várias definições sobre o conceito de audiência pública encontradas na doutrina, arrisca, embasadamente, sua própria conceituação. Vejamos:

Audiência pública é uma fase do processo administrativo decisório que instrumentaliza a participação popular direta no âmbito da Administração Pública, a qual, no exercício de competência discricionária, por imposição legal ou por entender extremamente relevantes os direitos em causa, se vale da oitiva dos interessados para legitimar a decisão administrativa e ampliar a eficiência e eficácia desta decisão, aproximando-se dos administrados e da realidade fática.

Segundo a autora, a realização de audiência pública está limitada às decisões provenientes do exercício da competência discricionária da administração. Argumenta que, se resta ao governante somente uma saída viável perante determinada situação, estando ela positivada em lei, não há que se falar em participação popular, pois seria desnecessária e inútil, tendo em vista a impossibilidade legal de adoção de decisão destoante daquela previamente determinada. Complementa afirmando que, mesmo quando o caso concreto permitir a utilização do poder discricionário administrativo, sendo a hipótese de apenas uma solução viável ser encontrada, novamente a participação popular não encontraria respaldo, tendo em vista a ausência de utilidade e necessidade. Conclui, neste diapasão, que a participação popular por meio de audiência pública só é viabilizada “no exercício de competência discricionária que deixe ao administrador uma margem de decisão entre duas ou mais soluções possíveis e igualmente concretizadoras do interesse público”.¹⁴²

¹⁴⁰ *Apud* BONELLA, Danielle Soncini. **Espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas no município de Santa Maria-RS**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul. 2008, p. 67.

¹⁴¹ SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Participação popular na Administração pública: as audiências públicas**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo. 2009, p. 73.

¹⁴² *Idem, ibidem*, pág. 73.

As regras norteadoras da realização das audiências públicas devem buscar garantir uma atuação cidadã a mais significativa possível. Deste modo, detalhes como data, horário e local possuem grande relevância; deve-se marcar dia e hora que facilite o comparecimento dos cidadãos, sendo evitadas audiências em horário comercial ou em feriados, atentando-se também para que aconteça em local de fácil acesso.¹⁴³

A atuação dos poderes, notadamente Executivo e Legislativo, é fundamental para que as audiências públicas sejam realizadas tal como idealizadas. Cabe a eles a implantação de ações educativas, com o propósito de informar – de certa forma sensibilizar – a população acerca da importância de sua participação nos processos decisórios do município. A utilização de material que facilite o acesso da massa, valendo-se de linguagem informal, “na forma de revista em quadrinhos, literatura de cordel ou até músicas que esclareçam os propósitos e o conteúdo do que será discutido”. A convocação para as audiências também deve ser pensada de modo a incluir o maior número de pessoas; não pode a administração limitar-se a uma divulgação por edital, mas deve sim valer-se dos meios de comunicação mais efetivos, como rádio, televisão e outdoors.¹⁴⁴

Não cabe impugnação ao resultado de audiência pública, nem mesmo por recurso administrativo, haja vista a inexistência de previsão legal. Sem embargo, conforme entendimento de Alessandra Obara Soares da Silva¹⁴⁵ há a possibilidade de correção de vício legal, pela própria administração, valendo-se de seu poder de autotutela, ou pelo poder judiciário, mediante provocação do administrado, conforme decorrência do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal¹⁴⁶, limitando-se à análise dos aspectos legais, estando impossibilitado de adentrar o mérito do ato administrativo.

¹⁴³ BONELLA, Danielle Soncini. **Espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas no município de Santa Maria-RS**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul. 2008, pág. 68.

¹⁴⁴ BONELLA, Danielle Soncini. **Espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas no município de Santa Maria-RS**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul. 2008, pág. 69.

¹⁴⁵ SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Participação popular na Administração pública: as audiências públicas**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo. 2009, pág. 82.

¹⁴⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

3.1.3 Consultas públicas

A consulta pública em muito se assemelha à audiência pública, caracterizando-se como um processo aberto aos cidadãos para que estes possam, uma vez consultados, manifestar-se sobre assuntos a eles pertinentes. O objetivo da consulta pública é permitir à Administração Pública a oitiva e coleta de dados oriundos da opinião pública, permitindo, deste modo, uma melhor fundamentação acerca da necessidade de determinados atos administrativos, levando em conta as manifestações e sugestões recebidas e incluindo-as como peças formais e integradoras do processo decisório como um todo.¹⁴⁷

Vejamos os comentários de Rachel Sacheto¹⁴⁸ sobre o instrumento participativo da consulta pública:

Por meio da consulta pública, o cidadão obtém informações e conhecimento sobre as ações que a administração pública visa implementar, assim como avalia a conveniência, oportunidade e a intensidade de suas ações em uma forma de atuação compartilhada. Ela pode ser aplicada durante o processo de elaboração de leis, resoluções, instruções normativas, projetos ou quaisquer outros atos da administração pública.

A realização de consulta pública está prevista na Lei nº 9.784/99¹⁴⁹, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Segundo o *caput* do art. 31 da referida lei, se a matéria da qual trata o processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, que deverá ocorrer antes da decisão do pedido, tanto que não haja prejuízo para a parte interessada. Sobre o procedimento de sua realização, dispõem os §§ 1º e 2º. *In verbis*.

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

¹⁴⁷ SACHETO, Raquel. **Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil**. 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, UNB-DF, Brasília, 2008, p. 30.

¹⁴⁸ *Idem, ibidem*, p. 30.

¹⁴⁹ BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>.

O *caput* do artigo elenca as condições necessárias para possibilitar a abertura de uma consulta pública. De acordo com o dispositivo, a consulta só acontecerá se: a) a matéria envolver assunto de interesse geral; b) não houver prejuízo para a parte interessada; e c) o órgão público responsável proferir despacho que justifique sua realização. Ressalta, por fim, que a abertura de consulta pública é faculdade da Administração, que deverá ponderar os eventuais prejuízos à parte interessada e as finalidades públicas que poderão ser satisfeitas a partir da realização desta espécie de participação popular.¹⁵⁰

Apesar de muito semelhante, não há de se confundir consulta e audiência pública, pois ambas ocorrem em momentos e de formas distintas. Na audiência pública, a discussão pública ocorre com data, hora e local pré-fixados, e sua efetivação realiza-se pela presença direta de representantes de empresas e de cidadãos que irão contribuir, de forma oral, com sugestões e ressalvas sobre a matéria discutida. As consultas públicas, por sua vez, ocorrem em períodos previamente determinados e não demandam a presença dos administrados para manifestarem suas opiniões, já que esta se dará por escrito, tendo relevante importância na decisão final do ato administrativo. A divulgação de sua realização será feita, obrigatoriamente, por publicação em diário oficial dos autos a serem analisados e do prazo para envio de manifestações, levando em conta data e hora de abertura e encerramento da consulta, conforme os ditames do art. 31, § 2º da Lei nº 9.784/99.

A realização de consulta pública é também prevista pela Lei nº 9.472/97, que dispõe sobre a criação e funcionamento da ANATEL, órgão regulador das telecomunicações. De acordo com o art. 42 da referida lei, as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, que deverá ser formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões ser sujeitas a exame e permanecerem à disposição do público.

Neste condão, o objetivo da consulta pública é permitir aos administrados, formalmente e por escrito, expressarem seus interesses e exporem seus argumentos favoráveis ou contrários ao acolhimento de determinada norma reguladora a ser possivelmente publicada, influenciando, deste modo, nos rumos da regulação.¹⁵¹

¹⁵⁰ BORGES, Ana Paula Dutra. **Processo Administrativo e Participação Popular: consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas.** In: *Revista Direito e Realidade*, v. 2, n. 1, Monte Carmelo, p. 1-15. 2013, p. 9.

¹⁵¹ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil.** In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 313-342. P. 320/321.

3.1.4 Conselhos gestores de políticas públicas

Na atual conjuntura, os conselhos gestores de políticas públicas apresentam papel de destaque dentre os instrumentos democráticos de participação popular na administração pública. Assim como a Constituição Federal de 1988, os conselhos “são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do País”¹⁵².

Os Conselhos possuem a função de elaborar e estruturar a implementação de políticas públicas. Para Borba e Lüchmann¹⁵³,

Com efeito, a criação e ampliação de espaços político-decisórios participativos, a exemplo dos Conselhos Gestores, buscam romper com o distanciamento e a redução da política enquanto caracterizada como campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral.

Vejamos a definição trazida por Juliana Brina Corrêa Lima de Carvalho¹⁵⁴ e os fatores que, segundo ela, tornam os Conselhos Gestores uma inovação tão importante para efetivação da participação popular na administração pública:

Tais Conselhos constituem-se como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Em três fatores, portanto, reside sua novidade histórica: no fato de serem espaços públicos de composição plural e paritária; no fato de terem no processo dialógico o principal instrumento de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo; no fato de funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para a formulação de políticas e para a fiscalização de sua implementação.

Os Conselhos são órgãos colegiados, formados paritariamente por representantes do poder público e da população, o que visa o equilíbrio nas decisões. Agente públicos titulares de cargos de direção indicados pelo chefe do Executivo representarão o governo, enquanto a sociedade civil será representada por conselheiros escolhidos em fórum próprio, dentre membros de entidades e organizações não governamentais, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, etc. Apesar das reuniões dos Conselhos serem abertas aos cidadãos em geral, estes não possuem direito a voto.¹⁵⁵

Possuem natureza administrativa, integrando o órgão da administração responsável pela política pública objeto de seu intento. Um Conselho pode integrar a estrutura de um

¹⁵² GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. In: *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, São Leopoldo, p. 5-11, jan./abr. 2006, pág. 7.

¹⁵³ BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. In: *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010, p. 232.

¹⁵⁴ CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: institucionalidades ofensivas ou espaços de burocratização do “Mundo da Vida”?**. In: *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), n. 6, p. 1-16, 2012, pág. 4.

¹⁵⁵ CARVALHO, *ibidem*, pág. 8.

Ministério, Secretaria ou até de uma Fundação Pública, da qual receberá suporte de caráter técnico, administrativo, operacional e financeiro. Apesar da integração, não existe subordinação entre um Conselho e o órgão ou entidade do qual faz parte.

A ausência de subordinação entre Conselho e órgão governamental é crucial para a garantia do perfeito desempenho de suas funções. Só um Conselho dotado de independência pode exercer livre e corretamente suas atribuições, dentre as quais está a fiscalização de órgãos e autoridades públicas. O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Estado de São Paulo, de acordo com o art. 3º da lei que o institui - Lei Estadual nº 7.576/912¹⁵⁶-, quando no exercício de suas atribuições, não está sujeito a qualquer subordinação hierárquica, integrando-se na estrutura da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para fins de suporte administrativo, operacional e financeiro.

A criação dos conselhos públicos se dá por iniciativa do Estado, através de lei. A lei que institui a criação de um conselho deverá delinear suas competências e as matérias sobre as quais poderá deliberar ou opinar. Um município só se subordinará às deliberações de um conselho municipal caso esta subordinação esteja legalmente prevista.

A Lei nº 8.069/90¹⁵⁷, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prevê a criação de conselhos em todas as esferas de poder. Tais conselhos são, segundo o art. 88, II, órgãos de caráter deliberativo que têm assegurada a participação popular através de organizações representativas. São exemplos, em âmbito estadual, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alagoas (CEDCA/AL), criado pela Lei Estadual nº 5.336/92, e, em âmbito federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela Lei Federal nº 8.242/91. Ambos constituem órgãos colegiados deliberativos de composição paritária, sendo metade dos membros representantes do Executivo e a outra, representantes de entidades não governamentais que atuam na promoção e defesa dos direitos de criança e adolescentes.

¹⁵⁶ Lei Estadual N. 7.576, de 27 de Novembro de 1991. <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei%20n.7.576,%20de%2027.11.1991.htm>>. Visto em 30 de outubro de 2013.

¹⁵⁷ BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>.

Apesar da inexistência de viés hierárquico, Murilo Melo Vale¹⁵⁸ comenta sobre a dependência existente entre a boa atuação dos conselhos e a atuação estatal:

Todavia, por mais que se trate de um formato interessante para a consolidação da democracia deliberativa na administração pública, os conselhos gestores de políticas públicas estão longe de cumprirem plenamente o viés deliberativo. Percebe-se certa dependência dos conselhos gestores para com a boa vontade dos governos locais para a obtenção das informações necessárias e dos recursos materiais para o seu devido funcionamento.

Os conselhos possuem o poder de conferir uma mudança de dimensão às políticas sociais, haja vista seu envolvimento com o processo de constituição das políticas públicas e de tomada de decisões. Nesse passo, assevera Maria da Glória Gohn¹⁵⁹:

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas.

Cresce a cada dia o número de conselhos gestores pelo Brasil. Isso se dá pela exigência “dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas”¹⁶⁰ e a existência de leis estaduais e municipais, das quais sua implementação é dependente. Em 2006, pesquisas apontavam a existência de aproximadamente 27 mil conselhos no país; o número de conselheiros ultrapassava a marca de 100 mil pessoas.

Os municípios deverão, por exigência legal, desde 1996, criar conselhos de caráter deliberativo, sendo esta criação condição para a percepção de fundos a serem aplicados nas áreas sociais. É por isso que de 1996 em diante houve um aumento significativo no número de conselhos municipais. Somente nas áreas de educação, assistência social e saúde, o número saiu de 73 conselhos criados antes 1991, para 1.167 até 1998.¹⁶¹

Na percepção de Vale, a multiplicação desenfreada e atropelada de conselhos gestores pelo país revela-se infrutífera e em nada ajuda na evolução da ferramenta participativa, uma vez que ocasiona um desempenho desordenado e acentua o cenário de despreparo e desleixo de seus conselheiros. Esta proliferação não irá abandonar o caráter improdutivo, mesmo que aconteça de modo ordenado, caso restrinja-se ao âmbito local – esfera municipal -, haja vista a

¹⁵⁸ VALE, Murilo Melo. **Os conselhos gestores de políticas públicas e a democracia deliberativa: limites e desafios para a consolidação deste instituto deliberativo.** In: *Revista do TCEMG*, n. 1, vol. 31, Minas Gerais: Rona Editora Gráfica, p. 43-54, jan./fev./mar., 2013, p. 51.

¹⁵⁹ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública.** In: *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, São Leopoldo, p. 5-11, jan./abr. 2006, p. 7.

¹⁶⁰ GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições.** São Paulo, 2003, p. 4.

¹⁶¹ GOHN, Maria da Glória. *Ibidem*, 2006, p. 8.

competência legislativa meramente residual deste ente. Segundo o autor, “de fato, a importância deliberativa dos conselhos gestores de políticas públicas só se concretizaria se fosse possível se institucionalizar, de forma plena, nas competências federal e estadual e não meramente com caráter consultivo”¹⁶².

Maria da Glória Gohn frisa a diferença entre os conselhos gestores de políticas públicas e os conselhos comunitários, populares ou fóruns civis não governamentais. Segundo a autora, estes são constituídos apenas por representantes da sociedade civil, limitando-se a utilização da “força da mobilização e da pressão”, já que não atuam formalmente ao lado da Administração Pública. Difere-os ainda dos antigos conselhos de “notáveis”, cuja formação dava-se exclusivamente por especialistas.¹⁶³

Uma das limitações dos conselhos é ocasionada pela ausência de um formato institucionalizado. Inexistindo uma configuração previamente determinada, várias são as diferenças e particularidades encontradas entre os milhares de conselhos existentes no Brasil. A Constituição Federal de 1988 não previu expressamente a instituição da ferramenta, não sendo, portanto, obrigatória na estruturação de quaisquer dos entes federados, “o que deixa a desejar no que tange à sua importância institucional na gestão pública brasileira”.¹⁶⁴

Apesar dos pontos positivos trazidos pelos conselhos gestores de políticas públicas, é notável a necessidade de aperfeiçoamento e aprimoramento do instituto para que sua atuação se dê de modo realmente efetivo, consolidando um espaço democrático deliberativo e tendo papel estruturador no processo de tomada de decisão da Administração Pública. Para Vale¹⁶⁵, “muito há que se desenvolver para que possa ser considerado, enfim, um instituto deliberativo e essencial dentro das competências decisórias do gestor público”.

¹⁶² VALE, Murilo Melo. **Os conselhos gestores de políticas públicas e a democracia deliberativa: limites e desafios para a consolidação deste instituto deliberativo**. In: *Revista do TCEMG*, n. 1, vol. 31, Minas Gerais: Rona Editora Gráfica, p. 43-54, jan./fev./mar., 2013, p. 51.

¹⁶³ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. In: *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, São Leopoldo, p. 5-11, jan./abr. 2006, p. 7.

¹⁶⁴ VALE, Murilo Melo. *Ibidem*, p. 51.

¹⁶⁵ VALE, Murilo Melo. *Ibidem*, p. 52.

4. A INEFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

4.1 DIFICULDADES DE EXERCER O DIREITO À PARTICIPAÇÃO

No capítulo anterior, conhecemos um pouco mais sobre quatro das principais ferramentas disponibilizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Tais instrumentos são responsáveis por permitir, ao menos em tese, uma participação direta dos cidadãos na administração pública.

Neste quarto e último capítulo, veremos alguns dos problemas que dificultam o uso perfeito de tais ferramentas e, conseqüentemente, impossibilitam a efetivação plena da participação popular, objetivada pela própria Constituição Federal.

4.1.1 Apatia, abulia e acracia política

O professor Diogo Figueiredo Moreira Neto¹⁶⁶ distingue e ordena os problemas associados à participação dos cidadãos na administração pública em três níveis de dificuldade, sendo elas: apatia, abulia e acracia política.

Apatia, de um ponto de vista psicológico, consiste numa falta de emoção, motivação ou entusiasmo para realização das atividades corriqueiras do ser humano. A apatia política, por sua vez, é caracterizada pela falta de estímulo, especificamente, para a ação cidadã. Consiste em verdadeira indiferença por parte do administrado, que não se interessa em participar da vida do Estado, não exercendo, desta forma, a cidadania. A apatia política está relacionada, de modo direto, à falta de informações acerca dos direitos e deveres dos cidadãos, causada pela ausência de vias de comunicações efetivas entre cidadãos e Administração Pública. A morosidade ou inexistência de respostas às solicitações, demandas e críticas dos administrados, também é responsável pela desmotivação do cidadão em participar da vida pública. Por último, mas não menos importante, está a falta de tradição participativa, ou seja, a ausência de uma cultura, que deveria estar enraizada desde cedo, voltada para atuação cidadã.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Apud MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10/02/2013, p. 5

¹⁶⁷ *Idem, Ibidem*, p. 5.

A Abulia política, de seu lado, pode ser vista como o “não querer participar da ação cidadã”. Ao contrário da apatia, em que há verdadeira indiferença quanto à atuação cidadã, na abulia encontramos falta de vontade, ou seja, o indivíduo, geralmente instruído e conhecedor da possibilidade de atuação popular junto à administração, simplesmente não manifesta o elemento volitivo necessário a essa atuação. Esta abstenção está relacionada ao ceticismo quanto à efetiva análise e consideração de sua manifestação ou pleito pela Administração Pública. O não reconhecimento e valorização da população quanto às atividades de participação cidadã também influem para a renúncia, por parte do administrado, do direito de participar.¹⁶⁸

O terceiro problema apontado pelo professor é a acracia política, que, objetivamente, pode ser entendida como o “não poder participar da ação cidadã”. O principal elemento fomentador da acracia política é o baixo grau de escolarização dos cidadãos, daí porque o “público alvo” do problema é a parcela mais carente da população, administrados sem acesso à educação básica, tampouco educação participativa. Outras causas, comuns tanto à acracia quanto à apatia e abulia, caminham em paralelo com o problema da educação, sendo consequências diretas ou indiretas deste. O formalismo exacerbado da administração (uma das disfunções da burocracia apontadas por Weber¹⁶⁹), que impossibilita a conversão de solicitações orais dos requerentes em solicitações formalizadas; a ausência de clareza acerca dos direitos e deveres das partes quando em processos administrativos e os já conhecidos problemas de ordem política e econômica que o Brasil enfrenta.¹⁷⁰

As dificuldades apontadas por Moreira Neto retratam situações gerais, colhidas de uma análise de cunho político e social. Cada um dos problemas deve ser considerado de forma isolada, evitando assim a teorização abstrata, que acabaria por padronizar as situações reais. Tal abstração nos levaria a crer que os problemas de participação popular são os mesmos para todas as classes sociais e, especificamente, iguais aos problemas encarados pela

¹⁶⁸ MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10/02/2013, p. 5.

¹⁶⁹ O sociólogo Karl Emil Maximilian Weber, ou simplesmente Max Weber, foi o criador da teoria da burocracia. Em sua teoria a burocracia seria uma organização estruturada por regras e procedimentos regularizados, divisão de responsabilidades, especialização do trabalho e hierarquia. A expressão burocracia, largamente utilizada nos tempos modernos para descrever um sistema lento, excessivamente formal e complexo, na verdade, é uma das disfunções da organização burocrática proposta por Weber.

¹⁷⁰ MODESTO, Paulo. *Ibidem*, p. 5.

classe média urbana, o que não é verdade, pois “a participação não é uniforme em qualquer lugar do planeta”.¹⁷¹

Exemplificando a necessidade de análise isolada das situações problema – apatia, abulia e acracia políticas –, basta pensarmos que em uma situação de apatia, a criação de novos instrumentos de participação formal poderia surtir efeito, no entanto, os mesmos instrumentos, disponibilizados para cidadãos em estado de acracia, não passariam de alegorias, tendo em vista o baixo grau de instrução e a distância desses indivíduos dos centros de decisão, isso sem citarmos circunstâncias mais graves, como escravidão laboral e coronelismo. Desta forma, resta claro que “as questões de participação popular em cada nível ou situação referida reclamam soluções operacionais distintas”.¹⁷²

Vanderlei Siraque aponta diversos fatores que obstam a participação popular. Cada um desses problemas acaba por dar causa, direta ou indiretamente, às patologias descritas por Moreira Neto – apatia, acracia e abulia política. De acordo com Siraque¹⁷³,

Existem fatores políticos, culturais e jurídicos [...] que impedem ou dificultam a realização concreta do direito à participação popular e ao controle social das atividades do Estado. Dentre eles, citamos: clientelismo político; tráfico de influências; assistencialismo ou paternalismo político; as dificuldades de acesso ao Poder Judiciário; as dificuldades para acessar as informações públicas; a falta de cultura participativa e de fiscalização.

Veremos, de maneira sucinta, cada um dos elementos elencados por Siraque, para que possamos compreender melhor os motivos que os tornam barreiras à efetivação da participação popular.

4.1.2 Clientelismo político

A utilização dos órgãos da administração pública através de agentes públicos, eleitos ou nomeados, com intuito de beneficiar uns em detrimento de outros, sendo estes “outros” a maior parte da população, caracteriza o Clientelismo Político.¹⁷⁴ Qualquer utilização da máquina pública objetivando privilegiar alguém ou certo grupo constitui um vício administrativo e social que deve ser abolido, haja vista o claro desrespeito aos princípios administrativos da moralidade e impessoalidade.

¹⁷¹ MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10/02/2014, p. 4.

¹⁷² *Idem, ibidem*, p. 4/5.

¹⁷³ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 143

¹⁷⁴ ALFRADIQUE, Cláudio Nascimento; SILVA, Gecilda Esteves. **A Importância da Participação Popular como Forma de Controle Social de Obras Públicas e Exercício da Democracia**. 2006. Rio de Janeiro, p. 15.

Os privilégios ofertados não estão vinculados a um patamar social, ou seja, quando se diz que determinado indivíduo é beneficiado por uma atuação pessoal da administração, não há uma ascensão social, mas apenas um tratamento que não é dado aos demais membros da sociedade. Ademais, é notável que o clientelismo apresenta-se muito mais incisivo com relação àquelas pessoas que se encontram abaixo da linha da pobreza, haja vista que são elas, e não os membros da “elite”, que mais dependem dos serviços provenientes da máquina pública.¹⁷⁵

A prática do clientelismo político é imoral, uma vez que fere cabalmente o princípio da moralidade administrativa. Tais condutas demandam, ainda, atuação pessoal por parte dos agentes públicos, o que deflagra clara afronta ao princípio da impessoalidade. Ambos os princípios atacados são conquistas trazidas, expressamente, pelo art. 37 da Carta Maior, o que torna os comportamentos clientelistas claramente inconstitucionais.

Mas o desrespeito do clientelismo político à Carta Maior não se resume ao desdém aos princípios supracitados, ele vai além. Vejamos atentamente os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, constantes no art. 3º da CF/88¹⁷⁶. *In verbis*.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e **quaisquer outras formas de discriminação**. (grifo nosso)

O clientelismo político manifestamente vai de encontro a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, vez que consiste justamente em discriminar cidadãos, ofertando-lhes benesses injustificadamente.

Para finalizar a lista de violações à Carta Magna, notemos o nítido desatendimento das práticas clientelistas a um dos artigos mais importantes da Lei Maior, aquele que inaugura o título responsável por tratar dos direitos e garantias fundamentais, abrindo caminho para o rol dos direitos e deveres individuais e coletivos. Vejamos:

¹⁷⁵ SILVA, Gecilda Esteves. **Os Tribunais de Contas e o controle social: a proposta de criação de uma ouvidoria para o tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, FGV, Rio de Janeiro. 2008, p. 44.

¹⁷⁶ BRASIL, Constituição Federal de 1988. *In*: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17/02/2014.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

O mal trazido pelo clientelismo entende-se para além da série de violações morais, legais e constitucionais, sendo responsável direto pelos problemas que envolvem a apatia, abulia e acracia política. Aqueles que se beneficiam das práticas clientelistas, por receberem benefícios de ordem pessoal, não se preocupam com o restante da população, já que o deles está “garantido”. Por outro lado, os que não são privilegiados, ou seja, a maior parte dos cidadãos, desacreditam na figura dos administradores públicos, preferindo afastar-se da gestão da vida pública para não se “misturarem à corja”.

Vanderlei Siraque¹⁷⁷ sugere uma série de ações a serem tomadas com o intuito de combater o clientelismo político. Para o autor, o primeiro passo é a descentralização do poder estatal, fazendo-se necessária a democratização das decisões tomadas pelos administradores, resultando em uma co-gestão – entre cidadãos e governantes – da máquina pública. Esta gestão compartilhada seria efetivada através de espaços comunitários, tais como: parques públicos, escolas públicas, postos de saúde, dentre outros; importando salientar que, para isso, seria necessária uma conscientização de toda comunidade, resultando na abertura e aperfeiçoamento de canais de participação nas decisões, como, por exemplo, o já existente orçamento participativo. Seguindo esta linha, imperioso também se faz a desburocratização da administração pública com o intuito de que se evite a venda de facilidades, pois, uma vez que o setor público funcione de modo simples, célere e justo para todos, desnecessário o interesse na obtenção de benefícios de caráter pessoal. Em continuidade, Siraque elenca a importância da implantação e aperfeiçoamento de mecanismos de transparência dos atos administrativos e facilitação da divulgação de informações sobre os serviços públicos existentes e disponíveis e o modo como a população pode ter acesso aos mesmos. Por último, mas não menos importante, o autor destaca o papel dos debates entre cidadãos e poder público acerca dos problemas cotidianos das comunidades, salientando que tais debates devem acontecer de modo constante e continuado, de modo a não permitir a acumulação e agravamento dos problemas.

¹⁷⁷ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 2005, p. 151.

4.1.3 Assistencialismo ou paternalismo

O assistencialismo aqui tratado, aquele maléfico à efetividade da participação popular, é, em verdade, um conceito reducionista da ideia de ser humano. É tradicionalmente pautado em diversos meios de criar laços entre governante, aquele que “doa”, e governado, aquele que recebe a “esmola”.¹⁷⁸

A respeito do tema, as opiniões são divididas. Enquanto uma parcela encara o assistencialismo como uma prática válida como paliativo para os inúmeros problemas sociais existentes no país, outra, da qual fazemos parte, enxerga esta conduta como sendo maléfica à democratização da Administração Pública, pois, apesar de, de certo modo servir para retirar, a exemplo do programa bolsa família, várias famílias da miséria, esta prática só apresenta resultados favoráveis no curto prazo, acostumando seus destinatários, que ficam acomodados com a situação.

Para o deputado Vanderlei Siraque¹⁷⁹,

O assistencialismo não encara o ser humano como um sujeito de direito e obrigações, com dignidade, mas como um ser desprezível, que necessita somente de ajuda e de caridade de forma episódica e não continuada. Fazer assistencialismo e paternalismo é como dar o peixe, mas nunca ensinar a pescar. É dar a ajuda para o desengano de consciência, porém não criar condições objetivas para que o ser humano possa sair da condição em que se encontra.

Segundo Gecilda Esteves Silva¹⁸⁰, o assistencialismo ou paternalismo “acaba por impedir a promoção da cidadania, a politização e as políticas públicas de combate à pobreza e à ignorância”. Para a autora, “é preciso criar condições objetivas para que o homem possa sair da condição em que se encontra, garantidas pela constituição e pela democracia plena”.

Ao invés da implantação de programas assistencialistas, algumas medidas poderiam ser tomadas e incentivadas pelo governo a fim de garantir resultados de longo prazo e não apenas “tapa buracos”.

Para Siraque¹⁸¹, o primeiro passo seria a garantia de uma assistência pública bem delineada, com foco no atendimento àqueles que se encontram abaixo da linha da pobreza. Outra medida seria a integração de Defensorias Públicas estaduais e municipais, objetivando a

¹⁷⁸ VERONEZE, Renato Tadeu. **Assistência Social enquanto política pública: na luta da separação do assistencialismo e da filantropização**. P. 196.

¹⁷⁹ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 2005, p. 162.

¹⁸⁰ SILVA, Gecilda Esteves. **Os Tribunais de Contas e o controle social: a proposta de criação de uma ouvidoria para o tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, FGV, Rio de Janeiro. 2008, p. 44/45.

¹⁸¹ SIRAQUE, Vanderlei. *Ibidem*, p. 164/168.

garantia, aos mais necessitados, de acesso ao judiciário e obtenção de informações legais. Em âmbito local, o estímulo à organização de cooperativas de trabalho e manufatura dos mais variados produtos. Merece destaque, ainda, a formulação de parcerias entre Poder Público e setor privado, onde o governo oferecesse vantagens, estimulando a responsabilidade social de empresas de pequeno e grande porte, cada uma contribuindo na medida de seu potencial.

4.1.4 Falta de educação e cultura participativa

Um dos melhores critérios para se definir o desenvolvimento de um povo, é o nível de participação de seus cidadãos na conjuntura sociopolítica de seu Estado. Quanto mais desenvolvido é um país, mais vigoroso é o controle social exercido por seus populares, vez que há uma preocupação geral em saber, minuciosamente, como está sendo aplicada a verba pública. Um controle social efetivo, no entanto, depende tanto da atuação do povo como da vontade da Administração. Deste modo, na hipótese do povo não possuir um bom grau de instrução, restará impossibilitado de aferir se as ações desenvolvidas por seus governantes estão em conformidade com aquilo que é de seu desejo, e mais ainda, se a conduta estatal coaduna-se com as normas aplicáveis à Administração Pública. Ou seja, quanto mais ignorante for o povo, mais liberdade o mau administrador terá para agir. É por isso que, segundo Aguiar, Albuquerque e Medeiros¹⁸², “era, e em alguns rincões ainda é, comum a manutenção de parcela da população com baixo grau de instrução, pois, assim, esta parcela poderia ser utilizada como fácil massa de manobra, a fim de alavancar votos em eleições futuras”.

No Brasil, é flagrante a falta de educação e cultura política da população. Apesar de tantos instrumentos disponibilizados, a participação popular ainda encontra-se em níveis baixíssimo. Para Peruzzo¹⁸³, trata-se de uma herança que nos persegue desde o período colonial. Segundo o autor:

Globalmente, há que se levar em conta que essa questão se hospeda dentro da experiência histórica de um povo. Nas condições do Brasil e de outros países latino-americanos, onde os povos não têm tradição nesse sentido, aliado isso à reprodução de valores autoritários, à falta de conscientização política e a outros fatores, pretender alcançar um grau de participação mais elevado é algo de difícil concretização. Em nosso caso, desde o período colonial, nos foi obstada ou até usurpada a possibilidade de avançar nessa prática. Nossas tradições e nossos costumes apontam mais para o autoritarismo e a delegação de poder do que para o assumir o controle e a co-responsabilidade na solução dos problemas.

¹⁸² AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 152.

¹⁸³ PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 73.

No mesmo sentido, registra Gunter Axt¹⁸⁴. Vejamos:

O que está dando errado? Para Dahl, o entendimento esclarecido – amplo conhecimento das regras do jogo pelos cidadãos – é essencial. Séculos de um sistema educacional precário inviabilizam aqui essa condição. Sem educação de verdade não qualificaremos o debate público. Democracia, como diz Stephen Holmes, não é simplesmente governo da maioria, mas é, sobretudo, o governo que se dá pela discussão pública.

Paulo Modesto¹⁸⁵ defende que o problema da participação popular não pode ser resolvido pela simples inserção de novos instrumentos no aparato normativo participativo. Para o professor baiano, a ampliação do leque de ferramentas participativas, sem concomitante amadurecimento político e cultural dos cidadãos, acarretaria efeito meramente ludibriador de eficácia simbólica:

É ingenuidade supor que o incremento da participação popular na administração pública possa ser isolado da questão da participação popular nos demais setores do Estado ou reduzido a uma questão meramente jurídica, relacionada unicamente à definição de instrumentos normativos de participação. A participação popular é sobretudo uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. O aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular; mais ainda, frequentemente cumpre papel inverso, dificultando a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação extremamente sutis.

4.1.5 Dificuldade para acessar as informações públicas

No Brasil, muitas são as dificuldades encontradas para que a população possa ter livre acesso às informações públicas. Boa parte destas dificuldades está atrelada a uma falta de cultura cívica que abrange tanto a comunidade quanto os agentes públicos, responsáveis pela cessão das informações. Difícil de acreditar, mas parcela considerável deles considera as informações estatais um segredo da Administração Pública.¹⁸⁶

O amplo acesso às informações públicas, compreensíveis para todos os cidadãos, é corolário de uma gestão pública transparente. Assim sendo, configura-se dever dos gestores públicos, para garantia desta gestão transparente, conferir limpidez aos atos administrativos, de modo que qualquer cidadão médio tenha capacidade de acompanhar, participar e controlar

¹⁸⁴ AXT, Gunter. **Democracia no Brasil: um breve histórico**. In: **Revista Cult**, n 137, ano 12, jul/2009. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/democracia-no-brasil-um-breve-historico/>>. Acesso em: 10/02/2014, p. 49.

¹⁸⁵ MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005, p. 3.

¹⁸⁶ SILVA, Gecilda Esteves. **Os Tribunais de Contas e o controle social: a proposta de criação de uma ouvidoria para o tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, FGV, Rio de Janeiro. 2008, p. 46.

suas atividades. Ou seja, a administração não deve ater-se apenas à mera divulgação e publicação de relatórios técnicos complexos, ininteligíveis a maior parte dos administrados.¹⁸⁷

Para Torres, “em grandes linhas, a transparência e a disponibilização da informação no setor público consagram, entre outros, dois grandes objetivos: atacar o importante problema da corrupção e propiciar o aperfeiçoamento constante das ações estatais”.¹⁸⁸

O aumento da transparência das ações da Administração Pública leva à consequente ampliação dos mecanismos de controle social, refletindo diretamente sobre a responsabilização dos governantes, o que inevitavelmente acarreta na diminuição dos índices de corrupção praticados no setor público.¹⁸⁹

O outro objetivo apontado pelo autor é também consequência necessária da circulação das informações. Quanto maior a transparência, maiores as chances e possibilidades de implantação e ajuste das políticas públicas de modo mais eficiente e eficaz. Além disso, a ampliação da difusão de informações permitirá maior interação do cidadão com os governantes, o que ocasionará um aprimoramento das políticas públicas.¹⁹⁰

A Lei de Responsabilidade Fiscal normatiza instrumentos de transparência da gestão pública fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação pelo administrador público, que deverá valer-se de todos os meios possíveis, não se limitando ao uso de diário oficial. A Lei Complementar nº 101 atesta a necessidade da existência de versões simplificadas destes instrumentos, possibilitando, desta forma, o acesso de qualquer cidadão à informação. É o que vemos no art. 48 da referida lei. *In verbis*.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A participação popular só poderá consolidar-se por meio do acesso do cidadão à informação. A divulgação das informações públicas possibilita o estabelecimento de relações mais estreitas entre Estado e sociedade civil. É prerrogativa do cidadão saber o que se passa

¹⁸⁷ MOREIRA, Alguimar Serafim; CALDAS, Vivaldo José de Araújo. **Controle Social da Administração Pública e Princípios Administrativos, Dois Mecanismos e Uma Meta: gestão pública transparente**, p. 3.

¹⁸⁸ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 42.

¹⁸⁹ *Idem, ibidem*, p. 42.

¹⁹⁰ *Idem, ibidem*, p. 42.

na vida pública, não podendo o administrador negar-lhe esse direito, pois “o Estado tem caráter público pertencendo não ao administrador, mas, ao povo”.¹⁹¹

4.1.6 Corrupção

Corrupção pode ser definida como “um desvio de normas que envolve trocas clandestinas entre o agente público e um terceiro, o corruptor”¹⁹².

As causas desta mazela estatal são inúmeras, dentre as quais, três merecem destaque. Em primeiro lugar, temos que o ato corrupto nada mais é que um arbítrio pessoal do agente público que, mensurando as vantagens e possíveis retaliações, opta pela ilegalidade. Para Becker¹⁹³, “uma pessoa comete um crime quando a expectativa de recompensa excede os ganhos que ela obteria usando seu tempo em outras possibilidades de negócio. Muitas pessoas tornam-se corruptas não porque a motivação delas difira de outras, mas porque suas equações de custo e benefício diferem”.

Outra motivação para a ação corrupta, desta vez específica de cargos públicos eletivos, está relacionada ao financiamento eleitoral. Campanhas com valores astronômicos, aliadas à vontade de permanência no cargo que tanto lhe traz vantagens, levam a alianças entre gestor público e atores do mercado (com destaque para o mercado clandestino), que lhes garantem apoio financeiro em troca de privilégios futuros. Nesses casos, “o dinheiro não vai diretamente para o bolso do político, mas vira uma reserva monetária custeada por capitalistas amigos para garantir, mais tarde, sua sobrevivência política”¹⁹⁴.

Por último, temos uma explicação que supera a questão do custo-benefício envolver uma única variável, ou seja, valores econômicos. A corrupção leva também em consideração valores morais, ou melhor, o custo moral de praticar a ação corrupta. Sobre custo moral, discorre Luiz Alberto Weber¹⁹⁵:

A noção de custo moral reflete a ideia de que os indivíduos são capazes de ponderar a censura da sociedade e avaliar a conveniência de se transgredir ou não as convenções normas do grupo. Para o indivíduo, o custo moral é tanto mais baixo quanto mais frágil o círculo moral de reconhecimento que fornece ao personagem

¹⁹¹ MOREIRA, Alguimar Serafim; CALDAS, Vivaldo José de Araújo. **Controle social da administração pública e princípios administrativos, dois mecanismos e uma meta: gestão pública transparente**. In: **Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação (CIEGESI)**, Vol. 1, No. 1, Goiânia: jun. 2012. Disponível em: <<http://www.prp.ueg.br/revista/index.php/ciegesi/article/view/761/806>>. Acesso em: 10/02/2014, p. 6/7.

¹⁹² WEBER, Luiz Alberto. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros (o poder do associativismo)**. 2006. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, UNB/DF, Brasília. 2006, p. 31.

¹⁹³ *Apud* WEBER, Luiz Alberto, *ibidem*, p. 31.

¹⁹⁴ *Idem, ibidem*, p. 31.

¹⁹⁵ *Idem, ibidem*, p. 32.

as regras de respeito à lei. Em síntese, pode-se definir custo moral como o bem perdido por causa de uma transação ilegal.

Em outras palavras, custo moral justifica a transformação do agente público ético em corrupto, pois por mais “puro” que seja o indivíduo, se afastado de seu grupo de referência, com custo moral elevado, e introduzido numa estrutura estatal corrupta, onde o custo moral é quase inexistente, invariavelmente estará mais suscetível a corromper-se.

Pois bem, uma vez envolvidos em esquemas de corrupção, logicamente, é de interesse dos maus governantes facilitar ao máximo a continuidade e impunidade de suas atividades ilegais. Por isso, buscam dificultar, desestimulando e burocratizando, o acesso daqueles que deveriam ser os maiores fiscalizadores dos atos governamentais: os cidadãos.

Uma das táticas dos maus governantes é a manipulação da população por meio da implantação de instrumentos participativos maquiados, sem efetividade, mas que aparentam estar cumprindo seu papel democratizante. Neste mérito, comenta Peruzzo¹⁹⁶ que

Manipular a comunidade denota a tentativa de, via de regra, de forma velada, adequar suas demandas aos interesses de quem detém o poder. Quando isso se torna difícil, é comum o processo participativo ser interrompido. Nestas circunstâncias, a participação pode ser uma farsa, usando-se o grupo social como massa de manobra para angariar popularidade e legitimação política, com vistas a um desempenho eleitoral favorável.

Clientelismo, assistencialismo ou paternalismo, dificuldades de acesso às informações públicas e a falta de cultura participativa, são mazelas diretamente ligadas à corrupção administrativa. Nada mais são que meios financiados e estimulados pelos corruptos, pois é de seu total interesse manter a população à margem da vida pública, o que lhes garante total liberdade e certeza de impunidade. A este respeito, perfeitas as palavras de Vanderlei Siraque:

Os clientelistas, despachantes de luxo, do Executivo e do Legislativo não promovem a cidadania e a politização da comunidade, nem políticas públicas de inclusão social, não buscam a universalização dos serviços públicos e a participação cidadã nas decisões da Administração Pública. Na realidade, vivem à custa da pobreza social, política, espiritual e intelectual da população. Para essas autoridades não interessa a organização da comunidade. Não interessa a eles a consciência de direitos e as garantias constitucionais. Interessa a patuleia, clamando por favores a seus pés e depois agradecendo as migalhas recebidas, pois, assim, curral eleitoral se perpetua juntamente com as misérias humanas!¹⁹⁷

É certo que a corrupção diminui à medida que cresce a economia. Dentre todas as justificativas desta relação, encontra-se o fato de que, com o aumento da riqueza de um país, aumenta também o nível educacional e, conseqüentemente, a instrução da população, que terá

¹⁹⁶ PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 80.

¹⁹⁷ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 2005, p. 151.

maior interesse e possibilidade em identificar e punir a corrupção. Segundo Weber¹⁹⁸, pesquisas e literatura mostram que “uma renda média elevada e alto desenvolvimento humano estão associados a comunidades com melhor gestão dos recursos públicos”.

É certo que os instrumentos que permitem a participação do cidadão na administração pública são pouco utilizados e diversas vezes manipulados pelos maus administradores. Deste modo, de nada adianta possuir uma gama imensa de mecanismos, se seus destinatários não estão interessados ou preparados para usá-los. É preciso que cada cidadão compreenda seu papel e o poder de sua atuação, e para isso, é imprescindível que seja desenvolvido um senso crítico, implementado por um amplo investimento em educação.

Para Paulo Modesto¹⁹⁹, os problemas que dificultam a efetividade da participação popular na administração pública não se resumem à ausência de instrumentos normativos. Segundo o professor, a real causa pode ser percebida em “dimensões não normativas”:

A ordem jurídica brasileira não é carente de instrumentos normativos para operacionalização da participação popular na administração pública. Mas a participação permanece escassa. Falta uma clara percepção de suas dimensões não normativas e a exploração mais atenta das normas existentes.

Muitas são as soluções indicadas para resolver o problema da corrupção, de suas variantes, e conseqüentemente permitirem uma participação popular verdadeiramente efetiva, mas uma coisa é certa: qualquer que seja a medida tomada, deverá inevitavelmente passar pela educação da população.

A educação é incontestavelmente a mais vigorosa ferramenta para o enfrentamento do problema da corrupção e suas variantes. É verdade que um investimento em educação apresentará resultados apenas no longo prazo, mas só estes serão capazes de possibilitar uma democracia verdadeira, tal como idealizada pela Carta Maior.

¹⁹⁸ WEBER, Luiz Alberto. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros (o poder do associativismo)**. 2006. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, UNB/DF, Brasília. 2006, p. 90.

¹⁹⁹ MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005, p. 8.

CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi exposto ao longo desse trabalho, podemos chegar a algumas conclusões. A primeira delas é que a noção de participação popular percorreu vasto terreno até chegar ao que é hoje. Inicialmente com a participação garantida pela democracia direta dos gregos, passando pelos modelos participativos da democracia representativa da idade média, até a chegada do ápice participativo com o nascimento da democracia semidireta ou participativa da modernidade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi verdadeiro divisor de águas no que diz respeito à garantia dos direitos sociais. A implantação do Estado Democrático de Direito trouxe diversas inovações à ordem constitucional, destacando-se dentre elas o princípio da soberania popular, base para a elevação da participação popular à condição de direito fundamental.

Com o princípio da soberania popular, através do qual o poder é do povo, dele emana e a ele pertence, vieram os instrumentos responsáveis por garantir o exercício deste poder. Seja em âmbito constitucional, seja no infraconstitucional, estamos cercados de um aparato capaz de materializar a soberania do povo, no entanto, não é isso que vemos.

Hoje o Brasil vive uma democracia representativa, mas seria ela participativa como almejava a constituição de 1988? Cidadania, democracia e participação popular são os pilares de uma sociedade plena e justa. Porém, as classes populares brasileiras encontram-se nos níveis mais baixos de participação na gestão pública, pois são poucas as pessoas que utilizam os meios ofertados pelo ordenamento (audiências públicas, consultas públicas, conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, etc.).

Diversas dificuldades são encontradas por aqueles que tentam participar da condução da vida pública na condição de meros cidadãos, ou seja, sem possuírem vínculo direto com a administração, seja por meio de cargo efetivo ou eletivo.

Inadmissível pensar que em pleno século XXI ainda nos deparemos com práticas clientelistas, oriundas do período do Brasil Colônia, mas essa é uma triste realidade. Assistencialismo, tráfico de influências, e falta de transparência e informação sobre os atos administrativos ainda são realidade na administração pública brasileira.

Tais mazelas dificultam a efetividade da participação administrativa, uma vez que impedem que a maior parte da população se quer saiba que possui direito a participar; ou ainda, os que conhecem o direito, não sabem como exercê-lo. Mas não só por isso. A pequena parcela dos cidadãos que possui conhecimento sobre todos os seus direitos, bem como a maneira correta de exercê-los, ou situa-se dentre os que recebem privilégios ilegais ou encontra-se desestimulada e descrente na possibilidade de alguma mudança de panorama.

Certo é que, via de regra, boa parcela da problemática que envolve a inefetividade da participação popular na administração pública está ligada a um problema dos mais difíceis de combater: a corrupção.

Portanto, não é por meio da inclusão de novos instrumentos que se conseguirá uma alteração do cenário participativo brasileiro. O ordenamento jurídico já nos oferece tantas ferramentas que ainda hoje se encontram inutilizadas ou mal aproveitadas, que a oferta de novos instrumentos de nada adiantaria, além de dar uma falsa impressão de garantismo.

Embora vivamos num Estado de regime democrático, os cidadãos, em sua maior parte, nada mais são que súditos da administração, massa de manobra dos maus gestores. Com uma parcela da população que desconhece os próprios direitos – a maior, diga-se de passagem – outra que se omite e uma terceira que se beneficia das más práticas, a quem cabe engrenar a mudança?

É necessário democratizar não apenas o Estado, mas a sociedade. Democracia deve deixar de ser apenas uma nomenclatura, passando a ser exercida de fato. Requerer participação popular é requerer a concretização da democracia, é requerer efetivação de um direito fundamental.

O que o país precisa é de educação, não só aquela que nos ensina a somar e assinar o próprio nome, mas uma educação participativa. Para isso, é necessário um engajamento entre sociedade e a parcela de “bons governantes” que ainda nos restam.

Educação e consciência política da sociedade são essenciais para a utilização dos meios de participação popular disponíveis, esses elementos visam uma participação mais efetiva e ajudam a compreender melhor a administração. Como dito anteriormente, é necessário desenvolver a identidade coletiva na sociedade para alcançarmos uma democracia participativa, diminuindo, assim, a aplicação de modelos de pseudo-participação, criando um terreno fértil para o desenvolvimento de um país menos desigual.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

AXT, Gunter. **Democracia no Brasil: um breve histórico**. In: **Revista Cult**, n 137, ano 12, jul/2009. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/democracia-no-brasil-um-breve-historico/>.

BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas**. In: **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**. vol. 8, n. 1, Brasília: jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/1196/1170>.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. In: SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm.

BRASIL, Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. In: SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm.

BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. In: SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm.

BRASIL, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. In: SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana**

Brasileira. Brasília, 2010. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>.

BRASIL, Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. In CÂMARA FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>>.

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

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. In: Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, nº 189, p. 114-122, jul./set., 1992.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

_____, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONELLA, Danielle Soncini. **Espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas no município de Santa Maria-RS**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul. 2008.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. In: **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BORGES, Ana Paula Dutra. **Processo Administrativo e Participação Popular: consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas**. In: **Revista Direito e Realidade**, v. 2, n. 1, Monte Carmelo, p. 1-15. 2013.

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

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 9. Ed. rev. E atual. Até a Emenda Constitucional n. 57/2008. São Paulo : Saraiva, 2009.

CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local**. In: **Revista Gestão e Sociedade**. vol. 4, n. 7, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/941/7>>.

CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: institucionalidades ofensivas ou espaços de burocratização do “Mundo da Vida”?**. In: **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), n. 6, p. 1-16, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública**. In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, nº. 160, Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 291-305, out./dez. 2003.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. Ed. rev. Atual. E ampl. São Paulo : Saraiva, 2009.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório.** In: **Revista Eletrônica de Contabilidade**, ano 1, nº 1, Santa Maria: set./nov. 2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122/3530>>.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle Social e Controle externo podem interagir? : avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã.** 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV-RJ, Rio de Janeiro, 2011.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil.** In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 313-342.

MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização.** **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 2. Ed. Ver. E atual. São Paulo : Saraiva, 2008.

MOREIRA, Alguimar Serafim; CALDAS, Vivaldo José de Araújo. **Controle social da administração pública e princípios administrativos, dois mecanismos e uma meta: gestão pública transparente.** In: **Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação (CIEGESI)**, Vol. 1, No. 1, Goiânia: jun. 2012. Disponível em: <<http://www.prp.ueg.br/revista/index.php/ciegesi/article/view/761/806>>.

NOVELINO, Marcelo; **Direito Constitucional.** 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2010.

NUNES, Débora. **Por uma pedagogia da participação popular.** In: **Organizações e Sociedade.** v. 6, n.16. Salvador: EAUFBA, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa.** In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Pública da Bahia, nº. 3, set./out./nov., 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

PAULO Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo; **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2011.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**. Belo Horizonte: Forum, 2004.

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla B. (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. **A evolução do conceito de cidadania**. In: **Revista de Ciências Humanas Unitau**, Vol. 7, No. 2, Taubaté, 2001. Disponível em: <<http://site.unitau.br/scripts/prppg/humanas/index.htm>>.

SACHETO, Raquel. **Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na administração pública federal do Brasil**. 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, UNB-DF, Brasília, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Participação popular na Administração pública: as audiências públicas**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo. 2009.

SILVA, Gecilda Esteves. **Os Tribunais de Contas e o controle social: a proposta de criação de uma ouvidoria para o tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, FGV, Rio de Janeiro. 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 2005.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

VALE, Murilo Melo. **Os conselhos gestores de políticas públicas e a democracia deliberativa: limites e desafios para a consolidação deste instituto deliberativo**. In: **Revista do TCEMG**, n. 1, vol. 31, Minas Gerais: Rona Editora Gráfica, p. 43-54, jan./fev./mar., 2013.

WEBER, Luiz Alberto. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros (o poder do associativismo)**. 2006. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, UNB/DF, Brasília. 2006.