



DEMOCRACIA, CIDADANIA E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Rafael Bitencourt Carvalhaes¹
Fernando Pereira da Silva²

RESUMO - Este estudo se propõe a discutir sobre democracia e cidadania, sob a ótica da implementação de políticas públicas que favoreçam a participação popular nos destinos do país. A presente pesquisa tem como abordagem as concepções de democracia, bem como os diversos entendimentos acerca do conceito de Estado Democrático, analisando e exemplificando as concepções sobre o tema. A importância da cidadania, da atuação política e da participação popular encontram-se intrínsecas ao conceito de Democracia. Por fim, será abordado alguns instrumentos de participação popular nas políticas públicas.

Palavras-chave: Democracia, cidadania, representação popular e políticas públicas.

DEMOCRACY, CITIZENSHIP AND POPULAR PARTICIPATION MECHANISMS

ABSTRACT - This study proposes to discuss democracy and citizenship, from the perspective of the implementation of public policies that favor the popular participation in the destinies of the country. The present research begins with the meaning of democracy and the different understandings surrounding what becomes a Democratic State, analyzing and exemplifying the conceptions about the theme. The importance of citizenship, political action, and popular participation are connecting with the concept of Democracy. Finally, public policies and instruments of popular participation discussed.

Keywords: Democracy, citizenship, popular representation and public policies.

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário da Cidade, mestrado em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, especialista em Direito Civil Constitucional pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, especialista em Direito Público e Privado pela UNESA/FEMPERJ. Professor de Direito Empresarial na Faculdade CNEC Ilha do Governador. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Teoria do Direito e Políticas Públicas, enfatizando as questões teóricas e práticas do papel das Supremas Cortes no cenário jurídico e político atual. E-mail: rafael.carvalhaes.adv@gmail.com

² Possui graduação em Direito pela Universidade Estácio de Sá, mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, Militar, Ambiental e Penal (Segurança Pública). E-mail: nandopsilva@globo.com



INTRODUÇÃO

O tema sobre as deficiências na representação popular encontra-se em debate em virtude do desinteresse na política e a inoperância dos governos de atender os anseios da sociedade, principalmente em conferir aos direitos fundamentais dos quais são exemplos a saúde, a educação, o saneamento e outros, padrões de qualidade satisfatórios.

São comuns acusações de que os políticos não defendem o interesse da população, mas sim interesses particulares e de grupos econômicos que financiam as campanhas eleitorais, conforme as notícias sobre corrupção, envolvendo principalmente políticos e setores empresariais brasileiros, conforme amplamente divulgado na mídia em geral, como o caso do mensalão e da lava jato. Dessa forma, o interesse pessoal e de grupos vêm se sobrepondo ao interesse coletivo, destoando dos anseios da sociedade. Reforçam esse entendimento a manutenção de verdadeiros privilégios não estendidos à população, tais como: décimo quarto e décimo quinto salários; aposentadoria com oito anos de mandato, com valores acima do teto previdenciário; verbas ilimitadas para despesas com saúde de parlamentares e familiares, verbas de gabinete vultosas, etc.

Ressalta-se que a manutenção de tais privilégios, custeados com o dinheiro público e em detrimento do custeio de políticas públicas de caráter fundamental como saneamento básico, saúde e educação repercutem negativamente contra a classe política. Como dito, as recorrentes notícias de envolvimento das classes dirigentes no desvio de vultosas quantias de dinheiro público têm sido motivo de descrédito para os brasileiros. Pesquisas de opinião identificam tal tendência: a ONG Transparência Internacional de 2013 mostrou que 81% dos brasileiros consideravam os partidos corruptos, 72% tinham a mesma opinião sobre o Congresso, 70% sobre a polícia, e 50% sobre o judiciário. As melhores imagens no que se refere à corrupção eram a da Igreja (31%) e a dos militares (30%), como aponta CARVALHO (2015, p. 235). Cumpre destacar que estes resultados não são isolados, repetindo-se o mesmo quadro reiteradamente nas pesquisas de opinião pública.

Outrossim, percebe-se o desânimo e desgosto de boa parte da população com os rumos da política. São frequentes manifestações de repugnância a política e de sua inutilidade para a sociedade. Diante disso, mais vezes surgem em defesa de uma democracia direta, sem



intermediários, valendo-se de instrumentos técnico-científicos, a informática principalmente, e outros, para viabilizar a consulta direta a população, diminuindo a representação indireta.

Desse modo, o aumento de instrumentos e políticas públicas de participação da sociedade poderia significar uma alternativa à perda da confiança no modelo político representativo atual. A fiscalização mais efetiva da população poderia resultar em benefícios para as pessoas. Essa atuação política e seus instrumentos serão tratados neste estudo, bem como o fortalecimento de cultura democrática e cidadã, de forma a inibir as aludidas práticas delituosas e antiéticas, favorecendo o desenvolvimento para o Brasil.

1. DEMOCRACIA

O termo Democracia vem do grego *demokratía*, palavra que se originou da junção das palavras *demos*, que significa povo, e *cracia* que significa governo. Assim a definição mais usual é governo do povo. São comuns definições de democracia como regime político que se funda na liberdade eleitoral, na divisão de poderes e no controle da autoridade. O dicionário Aurélio (2008, p. 179) define democracia como regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa de poder.

DALLARI, (2001, p. 147) dispõe que a democracia surge a partir do século XVIII em todo o hemisfério ocidental, atingindo depois o restante do mundo. A afirmação dos princípios democráticos era necessariamente o caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para ascensão da burguesia, assim, foram circunstâncias históricas que inspiraram a preferência pela democracia.

1.1. DEMOCRACIA DIRETA E INDIRETA: IDEALISMO VERSUS VIABILIDADE.

Rousseau (2002, p. 88) defendia a democracia direta, afirmando, inclusive, que os mandatos deveriam estar vinculados à vontade dos eleitores, isto é, serem imperativos. Por esse entendimento, caso os representantes não atuassem da forma desejada por seus eleitores



poderiam ter seus mandatos revogados. Destaca-se que Rousseau³ defendia ainda que: a soberania popular é inalienável; e a vontade geral nunca se equivoca. Assim, é clara a preferência de Rousseau pela democracia direta.

Por outro lado, os defensores do Federalismo (HAMILTON *et al*, 2003, p. 64-65) defendem a democracia indireta, também chamada por eles de República. Os autores defendiam a inviabilidade da democracia direta em vastos territórios e grandes populações. Defendiam ainda, diferentemente de Rousseau, que a vontade geral comumente se equivoca, bem como que a República seria a forma mais adequada de governar, porque embora se governe com a maioria, a minoria seria respeitada por meio de sua representação.

Uma república, quero dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja. Examinemos as suas diferenças com relação a uma pura democracia e compreenderemos ao mesmo tempo a natureza do remédio proposto e a eficácia que ele deve tirar da União.

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas **os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe**.

(...)

Outra circunstância que favorece mais as repúblicas federativas que as democracias é que as primeiras podem compreender maior número de cidadãos e um território mais vasto que as últimas; e é precisamente esta circunstância que torna os planos dos facciosos menos temíveis naquela. **(Grifo nosso)**

Desse modo, na obra Os Federalistas, os autores expõem entendimento que em uma democracia direta a maioria das pessoas poderiam esmagar os direitos e liberdades fundamentais da minoria, que não se faria ouvida e representada adequadamente nessa hipótese. Entendem que a República impediria abusos e arbítrios que seriam cometidos numa democracia direta contra as minorias, defendendo que a democracia indireta é a mais viável e o melhor modo de governo de um país (HAMILTON, 2003).

1.2. AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA

³ Numa legislação perfeita, a vontade particular ou individual deve ser nula; a vontade do corpo, própria ao governo, bastante subordinada; e, por conseguinte, a vontade geral ou soberana sempre dominante é a regra única de todas as outras.



Merece destaque as seguintes concepções de democracia: minimalista e maximalista. A visão minimalista caracteriza-se por ser realista, desencantada, defendendo que há democracia quando existem regras eleitorais claras de ascensão ao poder. Tal visão, objetiva desideologizar a democracia, atribuindo-lhe caráter formal e procedimental. Desse modo, o processo eleitoral permite a escolha dos governantes de forma regular, livre e competitiva e bastaria para evidenciar uma democracia. O eleitor é assemelhado a figura de um consumidor. (SCHUMPETER, 1961, p. 310).

Por sua vez, a concepção maximalista da democracia exige a participação popular nas escolhas e nos destinos de uma nação. Nesse sentido, a escolha de representantes, por voto, periodicamente, não seria suficiente para caracterizar uma democracia. Outrossim, a participação popular é a ênfase da visão maximalista da democracia, que aceitaria até a restrição de liberdades individuais, em favor da aludida participação.

As concepções de democracia ainda se chocam, como é possível se extrair dos debates e opiniões diversas, veiculados principalmente na imprensa. Um exemplo disso é a Venezuela. Os que se denominam liberais defendem que a Venezuela é uma ditadura, uma vez que não respeita os direitos fundamentais, como liberdade de expressão, possuindo opositores punidos por criticar o governo. Afirmam que aonde há presos políticos, não há democracia, entendimento expressado pelo Senador da República José Serra, conforme reportagem de Fernanda Calgaro (2016) intitulada de “Venezuela tem regime 'autoritário' e não vai assumir Mercosul, diz Serra”, (G1) e ainda do Uol Notícias Internacional denominada de “Governo brasileiro convoca embaixadores da Venezuela, do Equador e da Bolívia”.

Todavia, os que defendem a Venezuela como estado democrático, argumentam que ocorreram nesse país eleições regulares, livres e competitivas. Há partidos políticos que se fazem representar e o desejo da maioria da população refletido na escolha dos governantes. Afirmam, ainda, que naquele país ocorreram avanços sociais importantes, principalmente em benefício da população mais pobre, e que apesar dos problemas institucionais, o regime venezuelano é legítimo e democrático, sendo seus desacertos agravados pela ingerência e parcialidade externa, conforme destacado no manifesto assinado pelo professor Boaventura de Souza Santos (2017), denominado: “Boaventura: Em defesa da Venezuela”. Desse modo, observa-se claramente a divergência entre as concepções do conceito de democracia.



1.2.1 Modelos de Democracia Representativa: Agregativa, Deliberativa e Agonística

Segundo MOUFFE (2005, p.12), os defensores do modelo de democracia agregativo entendem que noções como o “bem comum” e a “vontade geral” tinham de ser abandonadas. E que o pluralismo de interesses e valores precisava ser reconhecido como co-extensivo à própria ideia de “povo”. Dessa forma, percebe-se que no modelo agregativo uma visão pouco romântica da democracia, caracterizada pela racionalidade instrumental. MOUFFE (2005) destaca como defensores da referida tese Joseph Schumpeter e Antony Downs, nos quais declaram que os interesses e preferências individuais constituem os parâmetros para barganha e o voto. Equipara-se o eleitor nessa visão a um consumidor (visão econômica), cujos interesses particulares se sobrepõem à coletividade. Desencorajam, portanto, a participação popular na tomada de decisões, concebendo-a em termos puramente instrumentalistas, isto é, na escolha periódica dos governantes.

Por sua vez, no modelo de democracia deliberativa, entende-se que o cidadão não está adstrito a escolha eleitoral periódica, devendo participar efetivamente dos destinos públicos. O conceito de democracia se funda na existência de vínculo entre o povo e poder, onde o exercício do poder pode se dar através da participação direta, indireta, representativa ou semidireta do povo. *“Do ponto de vista da teoria do direito, as ordens jurídicas modernas extraem sua legitimação da ideia de autodeterminação, pois as pessoas devem poder se entender a qualquer momento como autoras do direito, ao qual estão submetidas como destinatários”* (HABERMAS, 2003, p.309).

No aludido modelo, valoriza-se a disseminação de ideias, o debate e a pulverização do diálogo, de modo a formar a opinião pública e a vontade dos cidadãos. Tal debate público se valeria de instituições formais: Parlamento, partidos políticos, Universidades; como também de informais como associação de moradores, movimentos sociais, sindicatos e igreja, a fim de obter o consenso público, a partir das convergências e de conceitos como “vontade geral” e “bem comum”. Habermas defende que a democracia deliberativa seria mais forte nos países em que haja maior participação nas discussões públicas, dessa forma, seria variável de acordo com a educação, cultura, história de sua população e, ainda, a força dos movimentos organizados.



Registre-se que segundo entendimento de MOUFFE (2005, p.18), o crescimento de várias religiões, bem como de fundamentalismos morais e éticos, é a consequência direta do déficit democrático que caracteriza a maior parte das sociedades liberais democráticas.

Por oportuno, faz-se necessário registrar o modelo de democracia agonística. Tal modelo, defendido por Chantal Mouffe, pressupõe que a política é uma seara conflituosa, movida por paixões humanas, caracterizada pela luta. Assim, as diferenças humanas e o conflito seriam inerentes à democracia, sob a ótica agonística, que se qualificaria pela disputa política e luta pela hegemonia. Por esse entendimento, consensos obtidos por meio de debates, não se afastariam dessa perspectiva de dominação e da luta constante pelo poder.

Peter Häberle deixa claro que o cidadão deve ser considerado um participante ativo, já que *“todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até diretamente, um interprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico”* (HÄBERLE, 2002, p.15).

Outrossim, percebe-se o não consenso sobre o que de fato significa democracia. Há diversos entendimentos que atribuem características diferentes a um Estado Democrático, por exemplo, uns atribuindo-lhe maior participação popular, outros, direitos individuais, ou mesmo, por sua amplitude no que tange a escolha de seus governantes.

Enfatiza-se, como dito, que há diferentes concepções de modelos democráticos e do grau de participação da população nas escolhas e políticas públicas implementadas pelo Estado. Portanto, infere-se que a liberdade e os próprios mecanismos de participação se alternam conforme a cultura cidadã da sociedade e grupo político que está no poder. Logo, há variação no entendimento dos conceitos de democracia, bem como de cidadania.

2. CIDADANIA

Oposta à ideia de vassalagem, surge a noção de representação, a qual está na base do conceito de democracia representativa, e produz a primeira manifestação de cidadania, que qualifica os participantes da vida do Estado - os cidadãos, indivíduos dotados do direito de votar e ser votado. O cidadão surge, assim, como o indivíduo nacional a quem se atribuem direitos políticos.



Sanchez Leon lembra que na Atenas de Péricles, a cidadania conferia muito mais do que direitos, pois significava que, além de respeitar as leis, o cidadão deveria ser útil à comunidade, ou seja, de acordo com esse entendimento grego da época, a cidadania, além de um direito era um dever (LOPEZ, p. 22-34, 2006).

Vale lembrar que a Democracia ateniense conferia direitos de cidadania apenas aos indivíduos nativos e livres do sexo masculino, excluindo, portanto, da participação política as mulheres, os imigrantes e os escravos. Em contrapartida, no âmbito restrito dos que eram considerados cidadãos, representava relevante ascensão e prestígio, independentemente da riqueza ou posição social, pois foi concedido mesmo aos mais pobres o acesso à participação comunitária em assembleias, tribunais, festividades cívicas, competições teatrais, etc (GUARINELLO 2008, p. 29-47, 2008).

Destaca-se que todo o cidadão maior de 18 anos podia participar dos debates, expressando seu voto com a mão erguida e a decisão era tomada pela maioria simples dos presentes, das questões mais relevantes, podendo ser submetidas à votação secreta (QUINTANA, 2014, p 18). Na Grécia antiga a expressão cidadão indicava apenas o membro ativo da sociedade política (a *polis*), isto é, aquele que podia participar das decisões e ações políticas. Estes, com os demais indivíduos, compunham a *polis* ou cidade-Estado.

Por sua vez, é importante fazer também referência à noção romana de cidadania. Ela trazia consigo privilégios legais e fiscais, além de permitir a seu portador o direito e a obrigação de seguir as práticas legais do direito romano, tais como: contratos, testamentos, casamentos, direitos de propriedade e de guarda sob sua tutela. A cidadania romana era importante garantia de proteção jurídica na época, um bom exemplo disso, é a passagem Bíblica em que o tribuno mandou recolher, açoitar e submeter à tortura Paulo de Tarso:

Quando iam amarrando com a correia, Paulo perguntou a um centurião que estava presente: ‘É permitido açoitar um cidadão romano que nem sequer foi julgado?’ Ao ouvir isso, o centurião foi ter com o tribuno e avisou-o: ‘Que vais fazer? Esse homem é cidadão romano?’ Veio o tribuno e perguntou-lhe: ‘Dize-me, és romano?’ – ‘Sim’ respondeu-lhe. O tribuno replicou: ‘Eu adquiri este direito de cidadão por grande soma de dinheiro.’ Paulo respondeu: ‘Pois eu sou de nascimento.’⁴

⁴ At. 22, 22-29. In: BIBLIA SAGRADA. Tradução do Centro Bíblico Católico. Edição Pastoral Catequética. São Paulo: Ave Maria, 1997.



A passagem citada demonstra o quanto era importante e respeitada a cidadania romana. A Bíblia relata, ainda, nesta passagem que após tomarem conhecimento da cidadania romana de Paulo, aqueles que iam torturá-lo apartaram-se dele, e que o tribuno se alarmou porque o mandara acorrentar, sendo Paulo um romano.

Percebe-se claramente que a condição de cidadão se difere entre Grécia e Roma. Na antiga Roma o *status* cidadão advém de uma titularidade que concede direitos públicos e esse título de cidadão poderia até mesmo ser comprado. Já na Grécia, está associada à participação nos destinos do País, não sendo tão somente um direito, mas principalmente um dever.

Posteriormente, na França do século XVIII, a noção de cidadania é compreendida como a titularidade de direitos e alguns deveres políticos, como patriotismo e a lealdade; o cumprimento das leis e o respeito ao governo. A declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, expõe essa limitação ao diferenciar o *status personae* (personalidade jurídica) do *status civitatis* (cidadania). A separação entre homem e cidadão refletia uma concepção que buscava defender a ideia de indivíduo como um ser superior ao Estado, cujos direitos eram anteriores e contra este, de acordo com Ana Maria D'Ávila Lopez (2006, p. 23).

Atualmente, nos Estados Unidos (diante da crescente apatia da participação política dos cidadãos, percebida no crescente abstencionismo do eleitorado, a cada eleição) verifica-se a necessidade de rediscussão a respeito da cidadania.

Após a explosão da imigração, provocada pela queda do muro de Berlim e pela consolidação da União Europeia, discute-se se a exigência de considerar a nacionalidade, como pressuposto para ser titular da cidadania. Esta ideia tende a ser superada, na medida em que era um requisito próprio da época do fortalecimento do Estado-nação, mas, na atual configuração mundial, onde parece não haver fronteiras, não faz mais sentido.

Assim, a visão estática e individualista de cidadania deve ser superada, na medida em que a experiência histórica mundial de violência, injustiça e desigualdade têm comprovado a necessidade de participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor da solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade, como aponta LOPEZ (2006, p. 25).



Com efeito, a cidadania passou a ser um Fundamento do Estado democrático, cujo modelo de democracia é a semidireta (art. 1º, § único da Constituição Federal), portanto, não há mais como negar a sua relevância e a amplitude do seu conteúdo, devendo ser assegurado direta e imediatamente a todos os cidadãos. A evolução na consolidação de direitos fundamentais amplia o conceito de cidadania. A Constituição Federal de 1988 incorporou essa dimensão, que SILVA (2005, p. 36) observa:

A cidadania, assim considerada, consiste na consciência da pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana, da integração participativa no processo de poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade de outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos.

Essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições. Se é certo que a promoção dos direitos sociais encontra notáveis limites no plano das disponibilidades financeiras, menos verdade não há de ser que, inclusive em épocas de recessão econômica, o princípio da igualdade continua sendo imperativo constitucional que obriga a repartir também os efeitos negativos de todo período de crise.

Desse modo, sob o prisma da participação popular, Jaime Pinsky dispõe sobre o que é ser cidadão e da sua importância para efetivação dos direitos fundamentais (PINSKY, 2008, p. 09):

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante lei: é em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania é ter direitos civis políticos e sociais.

Salienta-se, ainda, que a cada direito corresponde a um dever, ou seja, que o direito de manifestar livremente o pensamento é correlato ao dever de permitir que os outros expressem a sua opinião. O avanço a que chegaram as teorias dos direitos fundamentais tem servido de base para apresentação dos deveres.

A participação efetiva do cidadão é vista nos planos do direito de 4ª dimensão (geração), relacionados à democracia. Contudo, esta ótica apresenta um cidadão passivo, carente de proteção estatal, que a tudo espera. É preciso que esta atitude passiva por parte dos



cidadãos modifique. O cidadão deve participar das “coisas do Estado”, considerar-se como membro da sociedade, responsável por contribuir efetivamente pelos rumos da nação. Esta concepção é essência do bom cidadão. LIMA (2006, p. 168) explica que civismo é atuação consciente e esclarecida do cidadão no seio da comunidade, por meio do cumprimento dos seus deveres de cidadania e seu esforço em contribuir para o progresso e o engrandecimento da pátria, desse modo LIMA (2006, p. 168) defende que é preciso ao cidadão integrar-se e participar no lar, na escola, na comunidade, na pátria e no mundo, porque quem participa das lutas e dificuldades de alguma coisa, também se sente responsável pelos seus resultados.

Outrossim, se a maioria das pessoas cumprirem seus deveres cívicos e morais, o desenvolvimento em todas as suas facetas (econômico, social, cultural, político, etc.) virá, por consequência, juntamente com novas perspectivas sociais. Boa parte dos problemas institucionais, políticos e sociais decorrem da inércia dos cidadãos, que se furtam de seus deveres, numa atitude apática, cômoda, deveras prejudicial para o desenvolvimento da sociedade. Segundo Pedro Demo: “nosso Estado é tão ruim, porque a cidadania é ruim”. Assim, observa LIMA (2006, p. 177) que:

Tal qual a elite, o Estado e seus funcionários são impunes, porque seu autêntico ‘patrão’, a população cidadã, não tem ainda competência absoluta para pôr a ordem na casa. O judiciário não admite controle externo os congressistas se irritam se a imprensa exige transparência, as empreiteiras mandam no orçamento, o dinheiro, comanda o processo eleitoral, os preços são administrados, o consumidor é lesado, o sonegador nobre não vai para cadeia, e a lei é feita pelo ladrão, para não favorecer o cidadão. A cidadania, além de ser o fator mais decisivo para civilizar o mercado, é a força que qualifica o Estado. À medida que avançar, sobretudo com os avanços da educação básica qualitativa, será possível introduzir mudanças econômicas e políticas de peso. O gestor governamental corrupto ou inepto não voltará mais a governar.

Por oportuno, o cidadão precisa controlar o cumprimento dos deveres pelo Estado. É preciso que nós nos conscientizemos de que somos a razão de existirem os serviços públicos, a Administração Pública, enfim, o próprio Estado.

2.1. ATUAÇÃO POLÍTICA

A atuação política por parte do cidadão é imprescindível para o exercício da cidadania. Como já afirmado anteriormente, somente através de participação política de todos os cidadãos é que se poderá falar em Estado Democrático de Direito, paradigma indispensável para efetivação de outros direitos fundamentais. Sobre política, SOARES (2003, p. 209) a define



como ramo das ciências sociais, que tem por objeto o estudo dos acontecimentos, das instituições das ideias relacionadas à Administração Pública, isto é, de direção e função do Estado.

Salienta-se que devido ao descrédito da classe política brasileira (que aparece seguidamente em escândalos de corrupção), a grande maioria dos cidadãos preferem não participar ativamente, argumentando que a política lhes causa aversão. Esses cidadãos esquecem-se que é justamente em decorrência da omissão das pessoas honestas e corretas (as quais diariamente diante da televisão reclamam da corrupção, dos absurdos, da impunidade, etc.), que se permite aos cidadãos descomprometidos com a “coisa pública” atuarem politicamente, ocupando espaços importantes da sociedade. Vale lembrar que a democracia, por si só, não resolveu os problemas sociais brasileiro, como observa CARVALHO (p. 201): *“A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação de direitos civis no que se refere à segurança individual”*.

A atuação política referida neste estudo não é necessariamente aquela à frente de um cargo ou função pública, mas principalmente na participação das escolhas públicas, de forma organizada, como, por exemplo, associações ou movimentos sociais. Frisa-se que, infelizmente, nem sempre por trás de um bom projeto social, está uma boa intenção ou um bom cidadão. Por vezes, maus cidadãos utilizam-se de projetos sociais, não com o objetivo de contribuir para a sociedade, mas com o fim de usufruir de benefícios estatais ou de entidades estrangeiras que financiam esses projetos.

Por tudo isso, acredita-se que a atuação política dos cidadãos verdadeiramente preocupados com a coisa pública é tão importante para o país, pois funcionam como instrumentos que contribuem para que o dinheiro público seja bem empregado, em benefício da ampla população. A transparência pública de modo a evidenciar os atos de gestão com os recursos públicos é a melhor forma de coibir a corrupção, de modo a impedir que seja individualizado, indevidamente, aquilo que na verdade deve ser coletivo.

Destaca-se que é sabido o quanto é difícil atualmente, diante das diversas atribuições que cada cidadão possui, conseguir ainda tempo para atuar politicamente, sem privar-se do lazer



e do convívio familiar. Vale lembrar que a atuação política está diretamente ligada aos avanços sociais e de direito como ensina Rui Barbosa, em trecho extraído de SOARES (2003, p. 210) “a política é que transformou o direito privado, revolucionou o direito penal, instituiu o direito constitucional, criou o direito internacional. É o próprio viver dos povos, é a força do direito, é a civilização ou a barbaria, é a guerra ou a paz”.

Assim, por mais que a política em um primeiro momento cause certa repulsa devido aos frequentes escândalos de corrupção, é necessária a atuação política dos cidadãos com o fim de tornar o país melhor para ampla maioria da sociedade.

3. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Democracia é o governo no qual o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes legitimamente eleitos. Portanto, as democracias devem conduzir a eleições livres, periódicas e justas, abertas a todos os cidadãos. Logo, as eleições numa democracia não podem ser fachadas atrás das quais se escondem ditadores, mas legítimas competições com ampla participação do povo.

Desse modo, o Estado Democrático pressupõe a participação do povo na indicação dos governantes, no processo eleitoral. É crescente também a reivindicação de maior participação popular nas escolhas públicas, com a legitimação da sociedade para participar dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Sobre o tema MOREIRA NETO (2007, p. 41) observa:

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Assim, a participação popular é fundamental para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, tal qual para a implementação de uma política pública eficiente para a sociedade. As autoridades governamentais, em governos democráticos, se valem de políticas públicas para implementar seus propósitos e plataformas eleitorais, por meio de ações e programas, com intuito de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo (SOUZA, 2007)



Outrossim, para que as autoridades governamentais possam adotar políticas públicas, principalmente as de médio e longo prazo, é preciso inculcar na sociedade a importância de tais políticas, sob pena de abandono e descontinuidade pelos sucessivos governos. Registre-se que algumas políticas exigem sacrifícios por parte da sociedade, logo, se a sua adoção não é amplamente discutida, por mais que seja importante, corre-se sério risco de não vigorar por muito, haja vista o pensamento imediatista de alguns governantes e forças políticas organizadas. Dessa forma, a participação popular no debate sobre uma política pública, de modo a esclarecer os pontos positivos e negativos que a envolvem, pode significar a sua continuidade, ou mesmo seu fracasso.

A Constituição em seu artigo 14⁵ estabeleceu formas pelas quais será exercida a soberania popular: plebiscito, referendo e consulta popular. Cumpre esclarecer que plebiscito é a consulta prévia; referendo é a consulta posterior e a iniciativa popular ocorre quando a população apresenta à Câmara dos Deputados projeto de lei (art. 61§ 2º - CF).

Cabe frisar importante projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional. Trata-se da Lei Complementar da Ficha Limpa, que decorreu da mobilização da sociedade civil como observa CARVALHO (p. 234):

Em 2010, criou-se o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral que acolheu em todo o país 1,3 milhão de assinaturas encaminhadas à Câmara de Deputados em apoio ao projeto de lei, com forte campanha nas redes sociais. Constrangidos Câmara e Senado, aprovaram o projeto em 2010. Reações de políticos, inclusive ações na Justiça, fizeram com que a aplicação da lei fosse adiada para 2012. Trata-se, sem dúvida, de iniciativa que dependendo do rigor de sua aplicação pelo Superior Tribunal Eleitoral, e da pressão constante da opinião pública que a exigiu, pode melhorar a qualidade da representação e outras práticas políticas.

Salienta-se, no entanto, que para que essa participação seja efetiva, principalmente quanto a escolha por meio de referendo ou plebiscito, é necessário um esclarecimento prévio da população. Desse modo, informações que elucidem as posições opostas, de forma que tal consulta não configure como “jogo de cartas marcadas” são imprescindíveis. Para que a escolha popular seja adequada, é preciso um debate público informativo, a população tem de conhecer

⁵ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. [...]
(BRASIL, 1988)



de forma satisfatória, o tema. De outro modo, sem esclarecimentos adequados para a escolha, a população tende a endossar da posição defendida pelo grupo político majoritário, ou mesmo o apoiado pela grande mídia, uma vez que não dispõe de informação qualificada para decidir.

3.1. *RECALL*

O *Recall* é instituto de participação popular, já existente em outros países, cujo objetivo é dotar o povo de poder para decidir se uma pessoa que foi eleita deve ou não continuar no cargo, isto é, trata-se da possibilidade de revogação de mandatos.

Outrossim, no que tange aos mandatos eletivos, ressalta-se que no Brasil o mandatário, tem absoluta autonomia e independência, não havendo necessidade de ratificação de decisões, e é irresponsável, não sendo obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação. Dessa forma, é permitido ao mandatário atuar de forma totalmente diversa daquilo que defendeu no decorrer do processo eleitoral.

É importante lembrar que até a Revolução Francesa os representantes do povo recebiam um mandato imperativo. Isso significa que, enquanto mandatários, estavam obrigados a seguir fielmente as instruções, geralmente escritas, que lhes eram dadas por seus eleitores. Através delas determinava-se, minuciosamente e com antecipação, como se deveria comportar o representante no momento da votação das leis e perante as questões que lhe fossem submetidas. Caso surgisse uma circunstância nova, não prevista de antemão, deveria o representante dirigir-se aos eleitores a fim de receber instruções, além do que ficaria sempre obrigado a prestar contas do desempenho do mandato. Se fosse julgada insatisfatória sua atuação, o mandato poderia ser revogado, havendo ainda a possibilidade de não pagamento dos subsídios previamente fixados, como leciona DALLARI (2001, P. 156-157).

A Revolução Francesa e posteriormente o *Reform Bill*, de 1832, ao acabar com o mandato imperativo visou impedir que oligarquias, associações (ostensivas ou secretas) impusessem aos representantes, cuja eleição dependia de seu apoio, a defesa de interesses de grupos em vez dos interesses nacionais.

3.2. OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DE TRANSPARÊNCIA



Há ainda outras formas de participação da sociedade para fiscalizar o emprego adequado do dinheiro público. Esses mecanismos de transparência ao permitir amplo acesso da população visam possibilitar um melhor controle e resultados dos atos governamentais.

3.2.1 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é uma política pública de participação popular na qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração. Desta forma, o governo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias. A comunidade define, por ordem de importância, quais as obras e serviços a serem executados e, após isso, inclui-se incluir na Lei Orçamentária Anual.

Salienta-se que embora o orçamento participativo seja prolatado como importante mecanismo governamental de democracia representativa é pouco utilizado no Brasil, haja vista o número de municípios. Ressalta-se, ainda, que essa participação orçamentária é restrita, em virtude das despesas vinculadas constitucionalmente.

3.2.2. Lei de Acesso à Informação (LAI)

A Lei nº 12.527/2011 destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. São claras no seu texto algumas diretrizes, destaca-se, por exemplo, no art. 2º: IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Assim, a Lei de Acesso à Informação possibilita, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, ao permitir, por meio de seus mecanismos, melhor controle e transparência dos atos estatais.

3.2.3. Portal da Transparência

É a ferramenta por meio da qual a sociedade pode adquirir o conhecimento necessário para o controle das ações de governo, bem como contribuir para a prevenção e combate à corrupção, promovendo a cultura de acesso às informações públicas.

Registre-se que ao se permitir o acesso as informações estatais a sociedade é natural que se iniba ações estatais que seriam praticadas caso tais dados fossem secretos. A falta de



transparência estimula à corrupção, a prática de delitos e comportamentos antiéticos, de modo diverso, expor as informações estatais é um fator que pode coibir as aludidas práticas. É de conhecimento comum que a conduta do ser humano modifica quando está sendo observado, seja por causa da rejeição social, seja por medo de ser sancionado. O portal da transparência permite aos cidadãos e entidades acesso às informações estatais e contribui para que os recursos e políticas públicas sejam melhor empregados.

3.2.4. Audiências Públicas

A Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado na legislação pátria, pelos entes federativos. Por meio da audiência pública, o cidadão pode expor seu entendimento e debater sobre a formulação e aplicação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos a sua vida

Tal participação popular, por exemplo, pode impedir que uma política pública prejudicial ao meio ambiente, ao transporte, a educação seja implementada na cidade onde o cidadão reside. Os resultados de uma política pública já implementada podem ser também objeto de audiências públicas, de forma a que se corrija rumos adotados, com a finalidade de melhora do desempenho.

Assim, para que esse instrumento de participação popular produza resultados é preciso que a população esteja preparada previamente, conhecendo as informações necessárias para um posicionamento firme e adequado perante as autoridades e demais interessados na formulação e aplicação de uma política pública, na elaboração de um projeto de Lei ou mesmo na realização de empreendimentos que possuam um alto custo social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia e cidadania decorrem de um processo evolutivo social. A medida que a sociedade progride nas conquistas sociais: educação, cultura e outros, naturalmente, exige por parte do Estado melhores serviços. A ampliação de direitos é, portanto, uma consequência lógica do desenvolvimento da sociedade.

Este trabalho ressaltou alguns aspectos importantes da participação popular para o avanço na qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento do Brasil, principalmente com o



foco na atuação política do cidadão como membro da coisa pública, por meio das diferentes concepções de democracia e do estudo da cidadania.

Defendeu-se que a transparência e a fiscalização dos atos estatais permitem que o dinheiro público seja bem empregado, no benefício de todos e, ao mesmo tempo, dificulta os desvios e benefícios pessoais dos governantes, em prejuízo da população. A coisa pública deve ser administrada em benefício da coletividade e não de grupos e para que isso ocorra, só a um caminho: a crescente participação popular nas escolhas e destinos do país.

É preciso lembrar que o Brasil possui problemas graves de desigualdade social, que são ampliados ainda hoje pelo favoritismo, nepotismo e clientelismo histórico. Verifica-se que grupos se apossam da máquina estatal para obter benefícios individuais, causando com isso prejuízos à sociedade brasileira.

O presente estudo apresentou alguns instrumentos democráticos para superar os aludidos problemas e coibir tais práticas através da implementação de políticas públicas participativas. Escolhas equivocadas e omissões podem se refletir ao longo dos anos em prejuízos à coletividade.

Demonstrou-se a conexão entre cidadania e democracia para formação de uma Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, faz-se necessário observar a Constituição Federal de 1988 que dispõe, no seu parágrafo único do art. 1º que: *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente(...)”*, a fim de que a sociedade participe efetivamente no processo democrático, retomando o verdadeiro exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito.

Diante de tais argumentos, verifica-se que a participação social está intrinsecamente ligada a promoção e concretização do Estado Democrático de Direito, na qual o cidadão deixa de ser um mero expectador para virar o protagonista, no qual os canais institucionais regulares de participação da sociedade se tornaram uma *“fonte de complementação, suplementação e fortalecimento da legitimidade democrática, sempre com essa missão constitucional fundamental: de sustentar os valores complexos da juridicidade no Estado Democrático de Direito”* (MOREIRA NETO, 2011, p. 81).



5. BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo (et alii). **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao professor J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CALGARO, Fernanda. **Venezuela tem regime 'autoritário' e não vai assumir Mercosul, diz Serra**. Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/08/venezuela-e-um-pais-autoritario-e-nao-vai-assumir-mercosul-afirma-serra.html>> acessado em 24 de julho de 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 19 ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **O dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2008.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos interpretes da Constituição**: Contribuição Para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Fabris.2002

HABERMAS. Jurgen. **Direito e democracia**. Entre facticidade e validade. Volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro.2003.

HAMINTON, Alexander, (et alii). **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

LIMA, Francisco Gerson Marques de. “Os deveres constitucionais: o cidadão responsável”. In: BONAVIDES, Paulo (et alii.). **Constituição e democracia** – Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

GUARINELLO, Norberto Luiz. “Cidades-Estado na Antiguidade Clássica”. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.) **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2008.



KARNAL, Leandro e outros. **História dos Estados Unidos da América** – das origens do século XXI. São Paulo: Editora contexto, 2008.

LAROUSSE CULTURAL. **Dicionário de língua portuguesa**. São Paulo: Universo, 1992.
LOPEZ, Ana Maria D'Ávila, “A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: Redefinindo a participação política In: BONAVIDES, Paulo (et alii.). **Constituição e Democracia** – Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado**. O direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte. Forum. 2011.

_____. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOUFFE, Chantal. **Dossiê democracias e autoritarismos**. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de sociologia e Política n° 25: 11-23Nov.2005.

QUINTANA, Fernando. **Ética e política**. Da Antiguidade Clássica à Contemporaneidade. São Paulo: Atlas, 2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político. Trad. José Cretella Junior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Do contrato social**. Trad. Rolando roque da Silva. Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores, Março 2002.

SHUMPETER. Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo Cultura, 1961.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Boaventura: Em defesa da Venezuela**. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/07/29/mundo/noticia/em-defesa-da-venezuela-1780518>> acessado em 24 de julho de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Orlando. **Curso de filosofia geral e filosofia do direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUZA, Celina. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. HOCHMAN, Gilberto et al. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

Uol Notícias Internacional. **Governo brasileiro convoca embaixadores da Venezuela, do Equador e da Bolívia**. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/08/31/governo-brasileiro-convoca-embaixadores-da-venezuela-do-equador-e-da-bolivia.htm>> acessado em 24 de julho de 2017.