

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: mecanismos de participação popular e controle social nas constituições brasileiras

Janayna Serra Nunes¹
Lurdiane Santos Mendes

Resumo: A democracia participativa e os mecanismos de participação popular e o controle social nas constituições brasileiras. O presente artigo aborda a historicidade da democracia ocidental e as formas e mecanismos de participação popular colocados à disposição do povo para que se possa exercer a soberania popular, sendo que assim se fortalecerá o regime democrático. São justamente as formas de participação popular o objeto de estudo deste trabalho delimitado no âmbito da Constituição Federal de 1988, sendo que se perpassa pelo perfil da democracia no interior das Cartas Políticas.

Palavras-chave: Democracia, participação popular, controle social, constituições brasileiras.

Abstract: The participativa democracy and the mechanisms of popular participation and the social control in the Brazilian constitutions. The present article approaches the historicidade of the democracy occidental person and the forms and mechanisms of popular participation placed to the disposal of the people so that if it can exert the popular sovereignty, being that thus the democratic system will be strenghtened. They are exactly the forms of popular participation the object of study of this work delimited in the scope of the Federal Constitution of 1988, being that perpassa for the profile of the democracy in the interior of the Letters Politics.

Key words: Democracy, popular participation, social control, Brazilian constitutions.

¹ Acadêmicas do 10º e 7º períodos, respectivamente, do Curso de Direito Bacharelado noturno do Centro Universitário do Maranhão – UNICEUMA. Bolsistas do Grupo de Estudos: Movimentos Sociais e Direitos do Cidadão pertencente ao Programa de Bolsa de Iniciação Científica (PIBIC) do UniCEUMA. janaynanunes@hotmail.com; lurdianemendes@hotmail.com

Sumário: 1 Introdução. 2 Reflexões sobre o processo democrático na contemporaneidade. 2.1 Marcos teóricos e historiográficos da democracia ocidental. 2.2 Possibilidades e vicissitudes da democracia contemporânea. 2.3 A democracia e o silêncio das minorias. 2.4 Cidadania ativa e passiva. 3 Mecanismos de participação popular nas Constituições Brasileiras. 3.1 Na Constituição política do Império do Brasil de 1824. 3.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. 3.3 Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. 3.4 Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. 3.5 Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. 3.6 Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69. 3.7 Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 4 Participação Popular na Constituição de 1988. 4.1 Normas Constitucionais de cidadania ativa e passiva. 4.2 Plebiscito. 4.3 Referendo. 4.4 Iniciativa Popular. 5 Controle social do poder na Constituição Federal de 1988. 5.1 Antecedentes históricos. 5.2 Controle social na Constituição Federal de 1988. 5.3 Controle social nas leis infraconstitucionais. 5.4 Críticas ao controle social do poder: algumas reflexões. 6. Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A democracia ocidental que teve início na Grécia e, ao longo da história se espalhou por todo o ocidente, ganhou formas bem diferentes daquelas de outrora. No Brasil, ela começou a adquirir adeptos a partir do século XVIII, com influência do Iluminismo. Porém, como a história política brasileira é marcada por fatos que vão desde o Brasil Colônia até interrupções por golpes de estado e revoluções, como as de 1930 e 1964, pode-se dizer que a democracia brasileira consolidou-se recentemente.

A implementação da democracia ainda é um grande desafio para a humanidade, ou pelo menos, para aqueles povos que em algum momento já tiveram contato com ela.

É importante para a implementação do regime democrático, segundo Bobbio, a correta definição de quem estará habilitado a participar das decisões da vida política do país.

[...] afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabeleçam quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. (BOBBIO, 1986, p.18).

Assim, é que, quanto maior as formas e mecanismos de participação colocados à disposição do povo para que se possa exercer a soberania popular, mais forte estará o regime democrático.

E são justamente as formas de participação popular o objeto de estudo deste trabalho delimitado no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Este é um projeto piloto de iniciação científica² desenvolvido pelo Centro Universitário do Maranhão – UniCEUMA, dirigido pela Coordenação de Extensão e Pós-graduação e desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência e Cidadania (NEVIC), cujo grupo de estudo se chamou de Movimentos Sociais e Direitos do Cidadão, onde os alunos tiveram a orientação da Professora Doutora Cláudia Maria da Costa Gonçalves.

Após a seleção dos estudantes que ocorreu em maio de 2005, em duas etapas, sendo a primeira uma redação onde foram classificados para a etapa seguinte os alunos que obtiveram média a partir de sete (7.0), estes, estavam habilitados para a entrevista.

Com o início das atividades do PIBIC, o primeiro momento foi destinado a elaboração do Projeto de Pesquisa, que recebeu o nome de “Movimentos Sociais e Direitos do Cidadão”, cujo tema é a “Democracia Participativa na Constituição Federal de 1988: Mecanismos de Participação Popular e Controle Social”.

A pesquisa desenvolveu-se em dois momentos, o primeiro, em oito meses de pesquisa bibliográfica e reunião de estudo em grupo, sempre com a orientação da Professora Cláudia Gonçalves, além é claro, de leitura e fichamento dos livros. O segundo momento foi reservado à produção do texto e encontros regulares com a orientadora para apresentação do trabalho escrito e revisão do mesmo.

O objeto de estudo, mecanismos de participação popular e controle social na Constituição Federal de 1988, é um tema interessante e que está em voga, quer seja, por aqueles que consideram a democracia, direta ou representativa, o regime que mais possibilita o exercício da soberania popular, quer seja, por aqueles que acreditam que a democracia

² Esta foi a primeira seleção de estudantes do UniCEUMA para um projeto de iniciação científica (PIBIC) com financiamento de bolsas para os estudantes pela própria instituição, ocorrido em maio de 2005.

representativa está em crise e desvirtuada de seus pressupostos mais sublimes, não apenas no Brasil, mas em diversas partes do mundo.

Acrescentam-se que os objetivos geral e específicos do presente artigo são respectivamente: analisar, no contexto social brasileiro, o perfil da democracia participativa na Constituição Federal de 1988, vislumbrando os espaços de participação popular e controle social; resgatar, em linhas gerais, o paradigma da democracia participativa ocidental, discutindo seus limites e suas possibilidades; identificar, no Brasil, o perfil da democracia no interior das Cartas Políticas que antecederam a Constituição Federal de 1988; discutir, através da normatividade constitucional, os mecanismos de participação popular e controle social; identificar entraves aos citados mecanismos de participação popular e controle social e avaliar, na Constituição Federal de 1988, o sentido jurídico-político da correlação entre minoria e maioria.

Abordam-se como procedimentos metodológicos neste artigo, o bibliográfico e o dialético, que através destes procurou-se fazer uma análise do perfil da democracia participativa no interior das Cartas Políticas que antecederam a Constituição de 1988 e também no próprio texto vigente.

As dificuldades são muitas, pois a democracia representativa deixa lacunas e estas, deverão ser supridas pelas formas de participação direta, mas que na prática, esbarram em muitos entraves, como se verifica ao longo deste trabalho.

2 REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DEMOCRÁTICO NA CONTEMPORANEIDADE

2.1 Marcos teóricos e historiográficos da democracia ocidental

Neste tópico, abordam-se, de forma breve, os marcos teóricos e históricos da democracia ocidental. Antes, porém, de se adentrar no conceito de democracia, propriamente dito, faz-se necessário abordar aspectos sobre o contexto social e cultural da Grécia no século V a.C. época em que surge a democracia.

O século V a. C está para os gregos do mesmo modo que o século XVIII está para os franceses, ou melhor, pode ser chamado, sem exagero, do século do “iluminismo grego”.

A Grécia viveu nesse período um momento muito especial, um verdadeiro florescer do saber, de tal sorte que influenciou todo o Ocidente, cita-se a especulação Jônia sobre a natureza da matéria e o universo (Tales 634-546), a contribuição matemática de Pitágoras (580-500), o idealismo de Platão (428-347) e Sócrates, seguido de Aristóteles, a valorização do povo grego à arte, à arquitetura e à poesia. Outro ponto a ser destacado surge com a formação das cidades-estados e com a frequência dos discursos em praça pública aparece a figura dos sofistas.

É nesse cenário cultural e intelectualmente rico que surge a grande contribuição dos gregos para o mundo ocidental, qual seja, a democracia, e é a esta que se dá um enfoque a seguir.

A palavra democracia deriva do grego *demokratia* onde *demos* significa “povo” quer dizer “governo do povo”, ou “governo da maioria”, e “*kratos*” traduz “autoridade”. Surgiu na Antigüidade grega, mais precisamente, no século V a.C., em Atenas, quando os cidadãos gregos, passaram a decidir a vida da cidade em reunião realizada em praça pública, denominada *ágora*. Nessa época, a democracia ateniense prosperou, tendo como marco da sua decadência a guerra do Peloponeso (431 a.C. - 404 a.C.), onde Atenas foi derrotada perante Esparta. Passado a guerra, a oligarquia, que havia perdido o poder para o sistema democrático, tenta retomá-lo através do governo dos “trinta tiranos” em 404 -403 a.C., porém uma rebelião em prol da democracia consegue restabelecê-la.

Em 338 a.C., o povo de Atenas sofreu nova derrota diante as forças do rei da Macedônia, Filipe II, e seu filho Alexandre, na famosa batalha de Queroneia, nessa época, a cidade de Atenas passa a ser governada pelos sucessores (diádocos) macedônicos. O golpe final da democracia ateniense, nessa fase, ocorre a partir de 146 a.C. com o domínio romano, época em que a Grécia inteira torna-se uma província da daquele Império.

Aqui, vale enfatizar alguns aspectos acerca da democracia ateniense. Primeiro, tem-se uma noção quanto à quantidade, afinal democracia, como já foi dito, é “governo da maioria”, que naquela época se opunha entre duas outras formas, quais sejam: a monarquia (governo de um só) e a aristocracia (governo de alguns).

[...] a questão concernente à ‘forma de governo’ é, para o pensamento antigo, uma questão vital que diz respeito ao próprio *valor* de uma determinada forma de organização política. A finalidade da polis – da ‘cidade’ – não é a simples sobrevivência, o bem-estar material, mais a liberdade política, o ‘bem viver’, isto é, o viver de acordo com os valores de uma comunidade virtuosa e justa. (ROSENFELD, 2003, p.7).

A democracia grega possui como base a igualdade, sob duas formas: igualdade perante a lei (isonomia), e igualdade de poder se pronunciar na assembléia (isonomia), que quer dizer, direito à palavra. Tal igualdade era estendida a nobres e plebeus, a ricos e pobres, dito de outro modo, qualquer um encontrava-se habilitado a lidar com os assuntos públicos. Tratava-se de um exercício direto de participação, na concepção grega o “cidadão” que se recusasse a participar dos assuntos públicos, em nome as sua vida privada, era execrado moralmente.

Mas afinal quem era cidadão na Grécia? Quais eram os critérios para habilitar-se a participar das reuniões na ágora? Para responder tais indagações é preciso, antes, dizer quem não era considerado cidadão. Estavam, portanto, excluídos da cidadania grega as mulheres, independentemente da classe social que pertencesse, os escravos, estes, desde o governo de Sólon (594 a.C.) eram estrangeiros, uma vez que gregos não podiam escravizar gregos, e ainda, os prisioneiros de guerra. Note-se que estava excluída uma grande parcela da população. Cidadãos gregos eram de fato, a minoria da população e tinham plenos direitos políticos, pois se tratavam de “homens especiais” de uma casta de nobres e guerreiros, assim a política nasce como sendo uma arte de gente de “alta dignidade”, ou seja, composta pela aristocracia de grandes proprietários rurais, pelos eupátridas (do grego, bem-nascido).

2.2 Possibilidades e vicissitudes da democracia contemporânea

Neste ponto, discute-se acerca da “reinvenção” da democracia no mundo moderno, ou seja, o seu retorno após longos séculos de hegemonia do absolutismo, onde dominaram, no sentido literal da palavra, os reis e suas monarquias.

Passaram-se vários séculos até se reencontrar a democracia, uma vez que a Idade Média é marcada pelo absolutismo, como já dito acima, e pelas monarquias, formas de governar que não dão espaço para a participação do povo.

Ocorre que, durante a Idade Média, falar em política é, antes de tudo, travar uma discussão entre a fé e a razão, tem-se uma configuração de poder bem definida. Assim de um lado, a emergência e hegemonia do Cristianismo versus uma sociedade cujas bases se davam numa relação entre feudos e vassalos, barões, príncipes e reis do outro.

No período compreendido, historicamente, como sendo o Renascimento (séc. XV) até o Iluminismo (séc. XVIII), surgiram grandes contribuições teóricas, que serviram de impulso para o reencontro com a democracia.

O marco desse reencontro foi a Revolução Inglesa 1688, época em que foram estabelecidas as bases teóricas da divisão do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), após as contribuições de Montesquieu, esses ideais ganharam força no século XVIII com a Revolução Francesa. Aqui, a democracia é representativa, isto é, ao invés de participar pessoalmente das assembléias, os cidadãos elegem quem vai representá-los. “[...] o conceito de democracia sofre aqui um deslocamento que altera o seu sentido, pois, de ‘organização da pólis’, ele se tornou uma forma de governo possível do Estado”. (ROSENFELD, 2003, p. 13).

A concepção de democracia moderna está intimamente ligada à forma de governo concebida no Século das Luzes, basicamente por três autores: Hobbes, Rousseau e Locke, que desenvolveram a teoria que ficou conhecida como “teoria liberal ou contratualista”, cujo objetivo era demonstrar que o poder de um governo emana dos indivíduos e não de Deus ou do Rei.

Esse pensamento floresceu num contexto social-econômico (Europa medieval) que não dava espaço a noção de indivíduo, vez que cada membro da sociedade somente compreendia a si mesmo pela relação em grau de filiação às instituições da Europa medieval (senhorio e da servidão). Dito de outro modo, o indivíduo medieval tinha como referência não a compreensão de si mesmo, mas da comunidade, (quer seja de exército, de cavaleiros, de corporações de ofício, de ordem religiosa), ou melhor, dizendo da obrigação que tinha para com o senhor feudal.

Surgem então os burgos e os burgueses que passaram a reivindicar liberdade de locomoção, para locomoverem-se sem necessitarem de autorização dos senhores feudais. Isso provoca um deslocamento do modo como o indivíduo passa a si ver, e a perceber o outro, começa a florescer a noção de individualidade. A sociedade agora é formada por indivíduos cujos interesses são diferentes e múltiplos, e conseqüentemente se faz necessário que sejam encontradas novas formas de regulamentação da vida do indivíduo.

É nessa seara que, vão se desenvolver as noções fundamentais da teoria contratualista cujos pilares pautam-se no direito natural (estado de natureza) que vai justificar o fato do homem abrir mão de sua liberdade do auto-governo para curvar-se ao poder do governo do Estado.

Na obra **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**, reflete-se sobre a impossibilidade do retorno dos homens ao estado de natureza, quando, entre outras coisas, afirma que os homens foram feitos iguais. Argumenta que sua natureza leva à discórdia (competição, desconfiança e desejo de glória). Sem um poder comum, os homens estarão sempre nesse estado de natureza, ou seja, em constante estado de guerra uns contra os outros, havendo assim, a necessidade de um poder comum que os ordene, pois não existe um equilíbrio entre atritos e a estabilidade – sempre que não houver a paz, necessariamente se travará a guerra. (HOBBS, 1979).

De forma racional, justifica-se esse contrato partindo do pressuposto de que os indivíduos livres e conscientes abriram mão de sua liberdade para garantir a vida em sociedade, uma vez que esta seria ameaça caso continuassem a viver no estado de natureza, onde venceria o mais forte. (HOBBS, 1979).

De um outro pensar é Rousseau, para quem o homem no estado de natureza o vivia harmonicamente, porém, com o advento da sociedade houve necessidade de pactuarem para garantir a sociabilidade.

Rousseau (2002, p. 80), considera a liberdade um direito e um dever ao mesmo tempo :“Todos nascem homens e livres”; a liberdade lhes pertence e renunciar a ela é renunciar a própria qualidade de homem, sendo esta liberdade uma exigência ética fundamental.

Contrariamente, Locke (2002, p. 89), admite a perda da liberdade quando afirma que “[...] o homem, por ser livre por natureza, não pode ser privado dessa condição e submetido ao poder de outro sem o próprio consentimento”. Acrescenta-se também que, segundo o pensamento deste autor, tem-se como bem supremo, no estado de natureza, a propriedade civil; esta seria suficiente para assegurar a paz e a harmonia entre os homens.

Na moderna democracia, bem como na antiga, quem tem o poder é o povo. O que muda é a maneira de participar. Esta agora se dá de forma representativa, quer direta ou indiretamente. Assim, o problema da democracia moderna não é necessariamente a legitimidade, mas sim a qualidade da representatividade, que deve ser sempre orientada para atingir o bem comum.

Ademais, a forma de participação do cidadão na democracia moderna é a representativa manifestada por meio do voto que se traduz, de um lado, na expressão de vontade do representado, e por outro, na outorga do representante.

Note-se que essa é uma diferença significativa na democracia moderna em relação à democracia grega, pois na Grécia o cidadão participava diretamente, isto era possível, pois

se tratava de cidades-estados com pequeno número de habitantes considerados cidadãos e ademais, nas assembleias os assuntos a serem discutidos eram de forma geral, *v. g.* a guerra, a paz, diferentemente no mundo moderno, onde os cidadãos são milhões de pessoas que não dar para reunirem-se numa praça pública para debaterem os assuntos da comunidade, os problemas atuais são muito complexos que requerem conhecimentos técnicos para serem resolvidos.

2.3 A democracia e o silêncio das minorias

O século XXI está marcado pela possibilidade da democracia de se tornar um sistema governativo quase universal, assim como foi à monarquia em um dado momento da história política dos povos. Tal fenômeno tem sido estudado - sob o ponto de vista formal - pelos pensadores contemporâneos, por aqueles que destacam a política como objeto central de suas análises e compreendem o novo papel preponderante do Estado: o de substituir por meio do jogo democrático, alicerçado sobre um sistema legal, as velhas lutas sangrentas e violentas de outrora entre os insatisfeitos e os privilegiados. “Democracia é conceito histórico. Não sendo por si só um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem”. (SILVA, 2002, p. 125).

Percebe-se então que a democracia fundamenta-se no consenso transparente dos cidadãos. A verdadeira democracia não aceita os títulos das oligarquias e não aceita que o poder seja sustentado à força.

Logo, está se falando, de modo geral, de um sistema de governo que permite que a maioria dos cidadãos possa participar, quer direta ou indiretamente, nas decisões do Estado.

O sistema constitucional brasileiro legitima o plebiscito e o referendo como formas de exercício da soberania popular, tornando assim possível o maior controle da cidadania sobre o governo. Dessa forma, pode-se garantir um poder de decisão para a minoria sobre questões políticas, de modo que isso gere um canal para que essa classe seja inserida na sociedade. Note-se que esse poder (*demos*) torna-se maior quando são reservadas matérias

para a decisão por consulta popular, tendo como ápice às mudanças que, eventualmente, possam ocorrer na Constituição.

2.4 Cidadania ativa e passiva

Nesse tópico, trata-se da capacidade de tornar-se eleitor e que para tanto exige-se algumas condições de nacionalidade brasileira, idade mínima de 16 anos, alistamento na forma da lei, pautadas no art. 14, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988. Esse alistamento é facultativo para os analfabetos, maiores de 70 anos e os compreendidos na faixa de 16 a 18 anos.

É importante dizer que o alistamento é obrigatório para os maiores de dezoito anos. Trata-se de um direito subjetivo que garante o direito de participação num determinado estado-país.

A participação democrática assegurada através do direito de votar é o requisito mais restrito de cidadania. A democracia representativa é meramente formal e está a serviço de diferentes concepções ideológicas ou partidárias.

Em contrapartida trata-se agora da capacidade eleitoral passiva. Por esta entende-se pela possibilidade do cidadão pleitear determinados mandatos políticos através da eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos.

Assim, não basta possuir uma capacidade eleitoral ativa (ser eleitor) para que se tenha a capacidade eleitoral passiva (poder ser eleito). Essa capacidade eleitoral passiva é adquirida por etapas segundo faixas étarias, de acordo com o artigo 14, parágrafo 3º, VI, “a” até “d”, da Constituição Federal Brasileira de 1988³, que dista:

³ Portanto, as condições de elegibilidade são: nacionalidade brasileira ou condição de português equiparado; que é exceção no ordenamento brasileiro; pleno exercício dos direitos políticos; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária e a idade mínima de: trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; trinta anos pra Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e; dezoito anos para Vereador.

Art. 14. § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL, 2005, p. 19).

Portanto, constata-se através da citação que é necessário os requisitos já citados para que o indivíduo possa ter além da capacidade eleitoral ativa, a capacidade eleitoral passiva.

3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

É sabido que em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, o poder emana do povo que o exerce através de seus representantes ou diretamente, conforme previsão constitucional, pois é esta quem diz como o povo vai participar.

Os mecanismos de participação popular são antes de tudo instrumentos que tornam possível a participação do povo nas decisões políticas de seu país, estes se manifestam de várias formas, por exemplo, através do sufrágio universal (democracia representativa) ou através do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular (democracia participativa).

Segundo Dallari (1995, p. 130), “os mecanismos de participação popular mais conhecidos mundialmente são: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular”.

O objetivo desses instrumentos é submeter o administrador à aprovação e controle dos administrados, e não é outro o entender, veja que:

[...] quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo. (CARRION, 1997, p. 83).

Doutrinariamente, classifica-se a forma pela qual o povo participa do poder como direta, indireta ou representativa e semidita.

A democracia direta, para Silva (2002, p. 136), “é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando”, um exemplo clássico foi Atenas na Grécia no séc. V a. C.. Já a indireta ou representativa ocorre quando o povo outorga poderes para seus representantes dirigirem a vida do Estado em face da impossibilidade deste exercer seu poder de forma direta, participando periodicamente por meio dos mecanismos de participação, sendo o mais comum o sufrágio universal.

Por fim, a democracia semidireta alterna momentos de efetiva participação, ou seja, participação direta e outros de democracia indireta.

Passa-se agora, nos demais tópicos, a tratar, brevemente, como se deu essa participação do povo nas Cartas brasileiras.

3.1 Na Constituição política do império do Brasil de 1824

A primeira Carta Constitucional do Brasil, ainda no Império (1824), outorgada por D. Pedro I, mantém os princípios do liberalismo moderado, cujas principais medidas consistem no fortalecimento do poder pessoal do imperador com a criação do Poder Moderador acima dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

As províncias passam a ser governadas por presidentes nomeados pelo imperador. As eleições eram indiretas e censitárias, com o voto restrito aos homens livres e proprietários e ainda condicionado ao seu nível de renda.

Num governo moldado com essas características deixa pouco espaço para mecanismos de participação popular, assim, nesta Carta, tem-se como uma tentativa à Ação Popular cujo objetivo era responsabilizar, criminalmente, os juízes de direito e os oficiais de justiça, *in verbis*:

Art. 157 – Por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro do prazo de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida em lei. (BRASIL, 2005, p. 121).

Pode-se ainda salientar outra tentativa de participação popular quando se teve a intenção de outorgar a Constituição de 1824. Assim, foram enviadas cópias para as municipalidades com a intenção de minorar a violência que envolveu a outorga daquela Carta. Percebe-se que na mesma, conforme Gonçalves (2005, p. 77):

[...] dificilmente reconhece-se, nela, o Brasil. A heterogeneidade foi, durante longos anos, escamoteada, o que por via reflexa, repercutiu no interior das políticas públicas e do próprio constitucionalismo pátrio da seguinte forma: a diversidade foi relegada e seu lugar ocupado por fórmulas jurídicas que nada ou pouco diziam aos brasileiros em sua maioria, por esse mesmo motivo, a legislação já nascia com a pecha do elitismo, circunscrita apenas aos debates acadêmicos dos bacharéis e, bem por isso, diante dos diversos segmentos da sociedade, com efeito, as Constituições que antecederam a Carta de 1988 não despertou o sentido de pertencimento e luta para um grande contingente de brasileiros.

Logo, percebe-se que o Brasil não consegue se enxergar nessa Constituição que foi excludente e dotada de elitismo, voltada apenas aos meios acadêmicos dos bacharéis.

3.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

Promulgada pelo Congresso Constitucional que elegeu Deodoro da Fonseca Presidente em um espaço liberal, que se inspirou na tradição republicana dos Estados Unidos. Em especial destaque estabeleceu o presidencialismo, conferiu maior autonomia aos Estados da federação e garantiu a liberdade partidária (garante eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República, com mandato de quatro anos). O voto é universal e não-secreto para homens acima de 21 anos e vetado a mulheres, analfabetos, soldados e religiosos. Determinou a separação oficial entre o Estado e a Igreja Católica e eliminou o Poder Moderador.

Aqui, formas de participação popular só pelo voto universal, pois não se pode perceber nenhuma forma de participação semidireta. A Constituição de 1891 determinava poderes ao Presidente do Estado para editar leis e a Assembléia (chamada de Assembléia dos Representantes) reunia-se apenas dois meses por ano, apenas para votar o orçamento e questões tributárias.

3.3 Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

Promulgada pela Assembléia Constituinte durante o primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, igualmente como a de 1891, a Constituição de 1934 reproduz a essência do modelo do ordenamento social anterior.

Confere maior poder ao Governo Federal. Estabelece o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e o direito de voto às mulheres; já instituídos pelo Código Eleitoral de 1932. Prevê a criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho.

Também não se tem nesta Constituição formas de participação direta do povo. Porém, vale dizer que ocorreu uma tentativa, ainda que tímida, de aperfeiçoamento a representatividade parlamentar (representatividade profissional), tentativa esta que não durou muito tempo. Pode-se registrar a presença da ação popular que, segundo SILVA (2002, p. 136) “pode ser denominada um instituto atípico de democracia semidireta”.

Portanto, essa Constituição não resultou em grandes disputas populares, embora tenha sido a primeira a institucionalizar um título que referia-se à Ordem Econômica e Social. Dessa forma, nota-se que esse texto constitucional não foi capaz de modificar o domínio da burguesia sobre as massas. Permaneceu atrelado à vontade do governante, não sendo capaz de preservar a liberdade e de garantir a democracia política.

3.4 Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

Mais uma vez tem-se uma Carta Política outorgada, desta feita, por Getúlio Vargas, e que é inspirada nos modelos fascistas europeus, basicamente, o italiano. Institucionaliza o regime ditatorial do “Estado Novo”.

Dessa Carta Política, pode-se destacar alguns pontos importantes: a instituição da pena de morte, a supressão da liberdade partidária e anulação da independência dos poderes e da autonomia federativa, permite a suspensão de imunidade parlamentar, a prisão e o exílio de opositores e estabelece eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

A Constituição de 1937, conforme já havia ocorrido com a de 1824, demonstra, em seu texto, clara intenção de camuflar a outorga. Na mesma havia quatro hipóteses, que constavam no art. 174, parágrafo 4º, que poderiam proporcionar à via plebiscitária, são elas:

[...] (a) o próprio texto constitucional que deveria ser submetido a plebiscito (art. 187); (b) para casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento do Estado (art. 5º); (c) para que fossem conferidos poderes de legislação ao conselho de economia nacional, sobre matérias de sua competência (art. 63); e, (d) plebiscito nacional para aprovação de eventual projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição. (BRASIL, 2006).

Logo, essa Constituição somente outorga direitos sociais, mas desconstrói os espaços de luta.

3.5 Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Em 1946, o Brasil vivia um período importante. Depois da “Era Vargas”, o país preparava-se para a redemocratização. É nesse cenário, que durante o governo Dutra, é promulgada a quinta Constituição brasileira, que teve uma importância grandiosa, vez que reflete a derrota do nazi-fascismo na II Guerra Mundial e a queda do Estado Novo.

As principais medidas da Carta de 1946 são: restabelecimento dos direitos individuais, extinguindo a censura e a pena de morte; devolve a independência dos três poderes, a autonomia dos estados e municípios, e; garante a eleição direta para Presidente da República com mandato de cinco anos.

Na Constituição de 1946, encontra-se como forma de participação direta a previsão do plebiscito, para a hipótese de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, sendo que esse instituto foi usado em 1963. Tem-se a utilização de forma expressiva

do plebiscito, muito embora envolto em aura de conturbação política que foi a tônica do período.

Um fato importante que merece ser comentado dar-se com a renúncia de Jânio Quadros, instaurando-se, através da Emenda Constitucional nº 4, de 1961, o sistema parlamentarista. Na época, o plebiscito sobre o sistema de governo não tinha suporte legal, só ocorrendo devido às grandes pressões políticas.

Ademais, os anos 50 e 60 foram marcados pela idéia de possibilitar a reforma constitucional através de plebiscito, diversos temas foram sugeridos para votação plebiscitária, tais como: pena de morte, divórcio, meio ambiente, reforma agrária, etc., no entanto de pouca efetividade prática.

Logo, o 1º (primeiro) plebiscito de relevância nacional no Brasil foi mais um “sim” ou um “não” a João Goulart, do que escolha entre forma parlamentarista ou presidencialista de governo, sendo que quem venceu foi o presidencialismo.

3.6 Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69

A Constituição de 1967 foi promulgada pelo Congresso Nacional durante o governo Castello Branco e institucionaliza a ditadura do Regime Militar de 1964. Embora mantendo o bipartidarismo criado pelo Ato Adicional nº 2 e estabelece eleições indiretas para presidente da República com mandato de quatro anos.

Porém, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pela Junta Militar incorpora nas suas Disposições Transitórias os dispositivos do Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 1968, permitindo que o Presidente, entre outras coisas, feche o Congresso, casse mandatos e suspenda direitos políticos. Dá aos governos militares completa liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária. Na prática, o Executivo substitui o Legislativo e o Judiciário.

Portanto, corroborando com o exposto, observa-se o seguinte posicionamento:

As Constituições de 1967 e 1969, para os movimentos populares mais progressistas e com propósitos emancipatórios mais explicitados, distanciou o direito dos espaços de luta o que, por via reflexa, estigmatizou o jurídico que era então visto apenas como o instituído, o singular, o estatal e, portanto, um instrumento de repressão legal à disposição do regime militar. (GONÇALVES, 2005, p. 89).

Aqui, durante o regime militar mais uma vez ficam comprometidos os mecanismos de participação do povo.

3.7 Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A oitava Constituição brasileira é promulgada durante o governo José Sarney. A Carta de 1988 define maior liberdade e direitos ao cidadão, reduzidos durante o Regime Militar, viabiliza a incorporação de emendas populares e mantém a república presidencialista.

É assim disposto no art. 1º, § único, da Constituição da República Federativa do Brasil:

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.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I plebiscito;

II referendo;

III iniciativa popular. (BRASIL, 2005, p. 3).

A Constituição de 1988 foi muito prudente ao instituir essas três formas notáveis de exercício democrático – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – trata-se de avanço constitucional progressista, de grande importância para o exercício da democracia que ensejam a participação direta da cidadania. Como no Capítulo seguinte deste trabalho fala-se mais detalhadamente sobre cada um desses institutos, fica-se aqui lembrando Carvalho (2002, p. 97), para quem “a democracia participativa implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo”.

Logo, a Carta de 1988, segundo Barroso (2000, p. 312) dista que:

[...] uma Constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de mobilizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um *sentimento constitucional* no País é algo que merece ser celebrado. Trata-se de um sentimento ainda tímido, mas real e sincero, de maior

respeito e até um certo carinho pela Lei Maior. [...] É um grande progresso. Superamos a crônica indiferença que, historicamente, se manteve em relação á Constituição. E para os que sabem, é a indiferença, não o ódio, o contraditório do amor.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O então deputado Ulisses Guimarães ao proclamar a mais recente Carta Política do Brasil, sabiamente a chamou de “Carta Cidadã”, isto porque ela garante meios que possibilitam a manifestação da “vontade geral”, da vontade do povo.

Mas, antes mesmo da promulgação da Constituição, o período histórico que o Brasil viveu na década de 80 do século passado, referente a reforma política e institucional ocorrida com a redemocratização, é certamente o marco histórico da participação popular no Brasil. O próprio processo constituinte (1986-1988) que antecedeu a Carta de 1988 pode ser considerado a primeira experiência significativa de participação popular que, através do instrumento legal das emendas populares⁴ adaptadas pelo regimento interno da Assembléia Constituinte, possibilitou que as organizações da sociedade civil e movimentos sociais organizados pudessem apresentar suas propostas para serem analisadas, votadas e incorporadas ao texto constitucional.

É nesse contexto de imensa participação popular na vida pública que nasce a Constituição de 1988. Esta traz o regime democrático estampado no seu Preâmbulo⁵, bem como, no artigo 1º⁶, objetivando assim, garantir o exercício de direitos sociais e individuais, cujos fundamentos é a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana. Garantindo ainda a participação popular quer direta quer indireta (parágrafo único do art. 1º).

⁴ O regimento interno exigia para a apresentação das emendas populares, a subscrição de três entidades civis e de 30 mil eleitores.

⁵ PREÂMBULO CF/88 - Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

⁶ 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:

I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

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

A Constituição, ao tratar dos direitos políticos (artigo 14), determina que a soberania popular será exercida pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular e é desses institutos que passaremos a falar no tópico a seguir.

4.1 Normas Constitucionais de cidadania ativa e passiva

Como já foi abordado a cidadania ativa e passiva anteriormente, tratar-se-á aqui diretamente das três formas de participação popular expressas no artigo 14 da atual Constituição em que: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular”. (BRASIL, 2005, p. 19).

Vale lembrar que, embora garantidos constitucionalmente, esses mecanismos de participação popular⁷ careciam de norma infraconstitucional⁸ para regulamentá-los. Porém o Brasil levou cerca de dez anos para publicar a lei que os regulamenta (Lei 9.709 de 18-11-1998). Antes da regulamentação, o país só usou uma vez o plebiscito (1993) para escolher a forma e o sistema de governo que deveria vigorar no Brasil.

⁷ Constituição Brasileira de 1988 - Capítulo I (princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro artigos 1º e 3º) Capítulo dos direitos fundamentais – civis e políticos (artigos 5º e 14), Capítulos dos Municípios (artigos 29 e 30), da Política Urbana, da Política Agrária , Educação, Seguridade Social (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescentes e Meio Ambiente.

⁸ Estatuto da Cidade (lei federal de desenvolvimento urbano) - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, dispõe sobre as diretrizes e os instrumentos de gestão democrática da cidade. A medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, instituiu os conselhos nacional, estaduais e municipais da criança e do adolescente e os conselhos tutelares.

- Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde - Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, instituiu o sistema único de saúde com a participação da comunidade composta pelos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Saúde. Os conselheiros representantes da sociedade devem ser escolhidos pelos delegados da sociedade civil participantes das Conferências Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde.

- Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 instituiu o sistema descentralizado e participativo de assistência social de composição paritária entre governo e sociedade civil composto pelo Conselho Nacional; os Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

- Lei sobre Política Nacional do Meio Ambiente – lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

4.2 Plebiscito

Etmologicamente plebiscito ou “*plebiscitum*”⁹ deriva do latim *plebis* (plebe) e *scitum* (decreto), ou seja “decreto da plebe”. O termo plebiscito está intimamente ligado à relação entre patrícios e plebeus na Roma antiga, senão vejamos.

Em decorrência das diferenças sociais entre as classes dos patrícios e plebeus na antiga Roma, vez que os patrícios representavam a aristocracia romana possuindo privilégios políticos e civis, enquanto que para os plebeus (a esmagadora maioria da população romana), quase não lhes eram assegurados direitos.

Com o crescimento da sociedade romana e, por conseguinte, o aumento das diferenças e desigualdades, os plebeus passaram a exigir direitos perante os patrícios que se viram obrigados a atendê-los. Assim, para cuidar do clamor da plebe, foram criados cargos públicos próprios, pois foi assim que nasceu o “*Tribunato da Plebe*”, onde permitia aos plebeus vetar as leis que estes considerassem contrárias aos seus interesses. A chamada “*Lex Hortensia*” concedeu-lhes o direito de vetar as resoluções da Assembléia popular, com força de lei, e tal decisão era chamada de “*plebiscitum*”.

Em vários momentos da história, o conceito de plebiscito foi completamente deturpado passando a ser, na maioria das vezes, uma arma nas mãos do governo (Executivo), que possuía exclusividade para convocação e autorização. Desta forma, o plebiscito não passava de uma forma que os membros do executivo encontraram para buscar apoio popular com o intuito de legitimar políticas escusas em total desrespeito a soberania popular. São exemplos: Napoleão Bonaparte em 1804 (Imperador da França); Adolph Hitler em 1938 (Chanceler Alemão) - anexação da Áustria à Alemanha, dentre outros.

No Brasil, foi a Constituição de 1937 que trouxe a figura do plebiscito pela primeira vez, podendo ser usado para incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si, desde que a critério do presidente da República, que naquela época era Getúlio Vargas.

Aqui cabe observar que, até pela conjuntura política que o país vivia no governo Vargas, ou seja, centralização política, esse instrumento foi usado para fortalecimento dos poderes do Presidente da República. Assim, poderia ser utilizado quando o Executivo achasse necessário, pois era somente ele quem poderia usá-lo. Por exemplo, caso um projeto de emenda à constituição de seu interesse fosse rejeitado pelo Congresso Nacional ou ainda, caso

⁹ Disponível em: http://www.cultiva.org.br/textopdf_prof_denise.pdf. Acesso em: 03/04/2006.

o Congresso aprovasse projeto de emenda que não estivesse de acordo com os interesses do Presidente, estaria então o Presidente da República com poderes para consultar a opinião pública através do plebiscito nacional, que segundo o que preceituava a Constituição de 1937, seria realizado em noventa dias e o que fosse decidido seria transformado em norma constitucional. Por fim, vale lembrar que essa mesma Constituição previa a figura do plebiscito de autolegitimação (art. 187), o que nunca foi efetivado.

Com o fim da Era Vargas, a Constituição de 1946 trouxe em seu texto o instituto do plebiscito, mas apenas para ser usado quando fosse para decidir sobre a incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estado da Federação. A Constituição de 1967, em pleno regime militar, deixou de fora o plebiscito.

Porém, em janeiro de 1963, foi realizado o primeiro plebiscito a nível federal no Brasil, para consulta popular acerca do sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista). Isto porque, foi instalado o sistema parlamentarista para impedir que o governo do então presidente João Goulart, que tinha tendências socialistas, pudesse realizar as reformas que pretendia. João Goulart conseguiu convocar um plebiscito para restituir o sistema presidencialista, e conseguiu com 80% (oitenta por cento) dos votos favoráveis. Lembrando que em 1964 João Goulart foi deposto pelo conhecido “Golpe Militar”.

Mas afinal o que é o plebiscito? É um instrumento de consulta popular em que se busca saber qual é a opinião pública acerca de uma questão política ou institucional, não precisamente normativo. O que for decidido vincula a autoridade pública.

São características do plebiscito, a saber: utiliza-se para consulta sobre qualquer questão de interesse público; não precisa ter, necessariamente, feição normativa; pode ser utilizado para avaliar repercussão de medida futura a ser tomada.

No entanto, essa consulta deve ser feita antes da formulação legislativa. Afinal, a consulta é quem vai autorizar ou não tal formulação, uma breve leitura da Lei 9.709/98 podemos assegurar que, no Brasil, o plebiscito pode trazer matéria constitucional, administrativa ou legislativa.

Na Constituição de 1988, encontra-se cinco artigos que dão possibilidade para que ocorra plebiscito: o artigo 14, I, prevê o exercício da cidadania por meio do plebiscito; o artigo 18, § 4º, que dispõe sobre a incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o artigo 49, XV, estabelece competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos; e por fim, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias autorizou a

realização de plebiscito para escolha da forma e sistema de governo, que foi realizado em 07 de setembro de 1993¹⁰.

A Lei 9.709/98, que foi promulgada dez anos após a Constituição da República, regulamenta os mecanismos de participação popular no Brasil. O artigo 3º da citada lei estabelece que as questões de relevância e interesse da nação, a convocação de plebiscito será feita pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, proposto por no mínimo 1/3 dos integrantes de qualquer uma das Casas. Ora, fica evidenciado, que esse artigo não deixa possibilidade do povo decidir qual o assunto será relevante para que mereça a consulta em caráter nacional. Assim será o Congresso Nacional que irá decidir o que irá ou não a consulta nacional por meio do plebiscito.

Pelo o que foi dito acima, das possibilidades de realização de plebiscito no Brasil, nota-se que ele poderá versar sobre um assunto de interesse nacional, onde todos os entes da federação participam, ou de forma mais restrita, quando tratar de fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios e Estados.

No que tange à competência para a realização do plebiscito, esta será de responsabilidade da Justiça Eleitoral, que fará a elaboração das cédulas de votação, instruções para a realização, disporá sobre o horário gratuito para o esclarecimento sobre o que será apreciado pelo povo, entre outras atribuições.

4.3 Referendo

Originalmente, na opinião de Benevides (1991, p. 34), a palavra “referendo” surge da expressão “*ad referendum*”¹¹ em regiões da Suíça, (Valaias e Grisons) por volta do século XV, na época o objetivo era validar perante os cidadãos as decisões que eram tomadas nas Assembléias cantonais.

No entanto, foi no final do séc. XVIII na França em pleno Iluminismo que, em razão dos fortes debates entre os defensores da democracia direta e os defensores do modelo representativo, o referendo ganhou força e tem sua base teórica formulada.

¹⁰ Em 1993 foi realizado no Brasil um plebiscito para decidir a forma (República x Monarquia) e o sistema de governo (Presidencialista x Parlamentarista). A vontade popular optou pela manutenção da forma de governo republicana e o sistema presidencialista.

¹¹ Disponível em: http://www.cultiva.org.br/textopdf_prof_denise.pdf. Acesso em: 03/04/2006.

Porém, alguns fatores contribuíram para o desuso desse instrumento, uma vez que governantes como Napoleão Bonaparte (França) faziam uso com desse instrumento com o intuito exclusivo de legitimar suas decisões políticas, e ainda pelo fato de freqüentemente ser confundido com o plebiscito, particularmente no séc. XIX na França, não tardou o referendo a sair de cena.

O referendo reaparece no século XX na América do Norte e Europa com a finalidade de aumentar a participação popular, porém sem grande expressão política. Paulatinamente vários países ocidentais passaram a admitir esse instituto nas suas Cartas Políticas.

Recentemente, temos alguns exemplos de uso do referendo, a saber: em 1990, os cidadãos franceses foram consultados por François Mitterrand, para definirem sobre a ratificação do Tratado de Maastricht, fundamental para a conjuntura da União Européia. Um ano depois, 1991, Gorbatchov, na ex-União Soviética, através do referendo criou a Comunidade de Estados Independentes (CEI). Porém, com Yeltsin foram propostas mais dois referendos na ex-União Soviética. O primeiro para reafirmar a legitimidade de Yeltsin uma vez que tinha políticas mais liberal e o segundo, para a aprovação de uma nova Constituição.

No Brasil, o referendo chegou com a Constituição de 1988 e posteriormente regulado pela Lei nº 9709/98, que traça os parâmetros para sua operacionalidade.

No referendo ou *referendum* ocorre uma consulta à opinião pública para aprovação de normas legais que tenha como objeto um interesse público relevante. O povo participa pelo voto, porém com o fim de confirmar ou não um ato governamental. Ocorre aqui, a sua principal diferença em relação ao plebiscito, pois enquanto este se dá antes da aprovação do texto legal, aquele se dá posteriormente, muito embora em ambos é a opinião pública quem decide, rejeitando-o ou aprovando-o. Nota-se que essa diferença está relacionada ao aspecto temporal. Nesse sentido Bonavides (2002, p. 291) traça duas formas distintas de referendo em *ante legem* e *post legem*.

De acordo com a Lei 9.709, o poder de iniciativa compete aos órgãos do Estado. Assim como o plebiscito, o referendo é aprovado pelo maioria simples, de acordo com o resultado apurado pelo TSE – Tribunal Superior Eleitoral. É competência deste fixar a data para o referendo, expedir instruções para a realização da consulta, bem como tornar pública a cédula de votação, assegurar horário gratuito nos meios de comunicação para os debates esclarecendo a população sobre o assunto objeto da consulta (art. 8º e 10º da Lei 9.709/98).

O artigo 11 da Lei supracitada menciona que “o referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”. (BRASIL, 2006).

Note-se que a participação no referendo dá-se de forma semidireta, uma vez que o ato já existe e deve apenas ser confirmado. Assim, a participação popular não é direta como ocorre no plebiscito, quando o próprio povo decidirá sobre a realização ou não do ato. Eis aqui outra diferença entre o plebiscito e o referendo.

Assim sendo, tem-se como principais características do referendo: concerne a ato(s) normativo(s) de nível constitucional ou infraconstitucional; é convocado, após a edição dos atos, para confirmar ou rejeitar normas constitucionais ou infraconstitucionais em vigor; há, por conseguinte, *referendum* “constituente” (que respeita à aprovação de uma Constituição), o “constitucional” (quando relativo à revisão da Constituição), “legislativo *stricto sensu*” ou “administrativo” (se concerne respectivamente às leis infraconstitucionais ou aos atos administrativos).

No dia 23 de outubro de 2005, aconteceu o primeiro referendo no Brasil para decidir sobre o Estatuto do desarmamento questão relacionada acerca da proibição da comercialização de arma e munição no Brasil.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral,¹² foi a maior consulta popular do mundo, pois estavam aptos a votar 122.042.825 pessoas (cidadãos). O resultado é que cerca de 63,94% dos votos válidos, decidiram favoravelmente a comercialização de armas de fogo e munição no Brasil, ou seja, a decisão foi pelo “não”, isto é, contra a proibição do comércio de armas de fogo e munição no País. Votaram pelo ‘não` 59.109.256 pessoas e pelo `sim` (favorável a proibição), 33.333.045 e ainda houveram 1.329,207 votos em branco e 1.604,307 nulos.

A realização do referendo sobre o desarmamento representou um marco importante para o fortalecimento da democracia brasileira, pois esta é uma forma de exercício da democracia participativa recém incorporada ao nosso ordenamento jurídico.

¹² Os dados estão disponíveis em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/referendododesarmamento>

4.4 Iniciativa Popular

Historicamente, registra-se o surgimento da iniciativa popular no final do século XIX nos Estados Unidos, mas precisamente, em 1898 no Estado de Dakota do Sul. Porém, de forma prática foi utilizada em 1904 no Estado de Oregon.¹³

A partir de 1919, a Constituição de Weimar passou a admitir a iniciativa popular e tinha como requisitos a participação de um décimo do eleitorado, depois a Alemanha aderiu a esse instrumento por meio da Lei Fundamental de Bonn, com a finalidade de modificação do território de seus Estados integrantes. Aqui, cabe observar que o uso desse instrumento, nesse contexto, deu-se de forma atípica, uma vez que o plebiscito era o expediente mais apropriado para esse fim.

Em linha gerais, a iniciativa popular possibilita ao povo a oportunidade de levar à apreciação do Poder Legislativo um projeto de lei de interesse coletivo, que poderá vir ou não a ser aprovado, uma vez cumpridos os pressupostos legais. Não significa dizer que será aprovado, mas sim que tal poder tem a obrigação de levar a matéria à apreciação.

Assim, preceitua a Constituição Federal de 1988, artigo 14, III e art. 61, parágrafo 2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 2005, p. 64).

O artigo 13, parágrafos 1º e 2º da Lei 9.709/98 dá importante contribuição para o uso desse mecanismo, posto que assegura que o projeto de lei deve versar sobre um único tema e que a Câmara dos Deputados não poderá rejeitar o projeto por vício de forma, cabendo a este órgão a correção de possíveis impropriedades técnicas. Essas disposições facilitam significativamente a redação do projeto de lei a ser apresentado ao Congresso, também, em nossa opinião, seria demasiado exagero, exigir que o povo conheça os requisitos formais relacionados à técnica de redação legislativa.

¹³ Disponível em: http://www.cultiva.org.br/textopdf_prof_denise.pdf. Acesso em: 03/04/2006.

O projeto é apresentado ao Congresso¹⁴ por meio de moção expondo o assunto a ser regulamentado e contendo os principais itens a serem articulados quando da elaboração da norma.

A Constituição não delimitou expressamente as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, e não poderia, em razão do princípio da soberania popular, da cidadania, do pleno exercício dos direitos políticos. Podemos citar a Lei 8.930/94, que é fruto de uma intensa campanha popular deflagrada após a morte da atriz Daniela Perez, assassinada cruelmente por um companheiro de trabalho, o ator Guilherme de Pádua. A Lei acima citada mudou a redação do artigo 1º da Lei 8.072/90, ampliando o rol dos crimes hediondos, inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, incluindo aí o homicídio qualificado.

Outro fato pertinente é que a iniciativa popular não tem restrições no campo das matérias legislativas, seja ela de iniciativa do Executivo, Legislativo e Judiciário, isso com base no princípio fundamental da democracia participativa.

No que tange aos Municípios, a iniciativa popular poderá versar sobre matéria de interesse tanto de todo o Município, como da cidade ou ainda de apenas um bairro, bastando para isso, que se possua pelo menos cinco por cento do eleitorado, nos termos do artigo 29, inciso XIII da Constituição. Cabem, as Leis Orgânicas a função da regulamentação do processo legislativo da iniciativa popular.

Nota-se que, quando o cidadão faz uso da iniciativa popular estará ele no exercício da democracia direta que, neste caso, existe uma congruência com a democracia representativa, pois, para que o projeto de lei de iniciativa popular seja aprovado e produza seus efeitos no mundo jurídico, é necessária a aprovação pela Câmara Municipal.

5 CONTROLE SOCIAL DO PODER NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Neste capítulo, o objetivo será analisar o controle social na Constituição Federal enquanto instituto de cidadania dentro do processo democrático brasileiro. Para isso, partiremos do princípio republicano como fundamento do controle social, para expor em seguida, a diferença entre controle social e participação popular, e então, finalizar com a análise do controle social nas leis infraconstituicionais, apontando algumas reflexões críticas.

¹⁴ A iniciativa popular pode ser utilizada nas esferas federal, estadual e municipal. Ver artigos 14, III; 27§ 4; e 29, XIII, da Constituição Federal de 1988.

5.1 Antecedentes históricos

No século V. a. C. o filósofo grego Platão escreveu sua obra-prima, *A República*, um dos livros mais importantes para a civilização ocidental, especialmente no que tange à organização social e política do Estado, podendo-se dizer que é a primeira moldura da forma de governo que tempos depois seria lapidada por Maquiavel.

É a Roma antiga o berço da república. Esta surge como oposição à monarquia absolutista, onde prevalecia a vontade de uma só pessoa, o rei, que dirigia o Estado ao seu bel prazer, não dando espaço para qualquer forma de participação do povo. A palavra república vem da expressão *res publica* que significa “a coisa pública”.

Modernamente, atribui-se a Nicolau Maquiavel o êxito de ter sintetizado as idéias de Platão, adaptadas à sua época, construindo assim, a noção de república que passou a ser evocada a partir do século XVIII, ou seja, a luta contra a monarquia; a limitação de poder dos governantes; a responsabilidade política e as liberdades individuais.

Ensina Dallari (1999, p. 17): “[...] ao mesmo tempo em que se apontavam os males da monarquia, aumentava a exigência de participação do povo no governo, surgindo a república, mais do que como forma de governo, como o símbolo de todas as reivindicações populares.”

Assim, os pilares da república fundam-se na crença de que a vontade suprema emana da coletividade que serão assegurados por meio de um arcabouço jurídico-constitucional, permitindo que aquela guie os rumos do Estado. Nos tempos atuais, o regime republicano caracteriza-se pela separação dos poderes, pelos mandatos políticos periódicos, bem como pela responsabilidade dos mandatários, tudo isso pautado num complexo de normas que asseguram controle, fiscalização, responsabilização e representatividade.

A democracia brasileira sofreu ao longo da sua história várias interrupções, a mais recente foi o Golpe de 1964 que cumilmou com anos de opressão durante os governos militares que se sucederam. É também nesse período, de grande opressão de direitos dos cidadãos que os movimentos sociais da década de 70 e 80 do século XX, procuram se organizar e lutar por mecanismos de participação política e efetivo controle da *res pública*.

É certamente, a luta desses movimentos, a fonte geradora das práticas participativas e mecanismos de controle social.

5.2 Controle social na Constituição Federal de 1988

Antes de adentrar no controle social no âmbito da Carta de 1988, vale falar o que aqui se entende por controle social.

Controle em seu sentido mais genérico é entendido como ato de vigiar, fiscalizar, inquirir, examinar. Neste trabalho, no entanto, o controle de que falamos está relacionado com a função administrativa do Estado e as maneiras como o povo fiscaliza essa administração.

O vocábulo social, embora num primeiro momento, traga uma idéia de coletivo, de plural, aqui, empregamos para designar o controle realizado por *alguém* que não seja agente público no exercício da função ou órgão público.

É mister perguntar, então, quem é esse *alguém*? É pessoa física ou jurídica? A Constituição brasileira estabelece alguma forma de controle social?

A Constituição Federal de 1988 estabelece no parágrafo único do artigo 1º que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*, o que vai de acordo com o disposto no artigo 21¹⁵ da Declaração Universal dos Direitos Humanos que considera a participação política enquanto direito fundamental de todo e qualquer indivíduo.

Assim, sendo, leciona Maués, (2002, p. 183) “as formas pelas quais o povo pode controlar o governo, seu grau e qualidade, tornam-se os aspectos centrais no exame do caráter democrático de um regime político”.

Mas, afinal, que poder de participação é esse assegurado constitucionalmente? Esse poder desdobra-se em dois graus. Primeiro é o poder político de participação na elaboração dos atos normativos. Segundo, ocorre enquanto poder público subjetivo de fazer o controle da execução das decisões políticas.

Veja o que diz Britto (1993, p. 70), “proclamar que o controle popular do poder é forma de exercício dos direitos de liberdade, ou de cidadania, é considerá-lo enquanto direito público subjetivo”.

¹⁵ Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

I) Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

II) Todo o homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

III) A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Pois, bem, ao poder político, chama-se de *participação popular*, que se manifesta, dentre outras maneiras, pelo voto, peticionamento, referendo, iniciativa de projeto de leis. Enquanto que ao direito subjetivo de controle das atividades do Estado, chamamos de *controle social*.

Britto, (1993, p. 83) ao fazer a diferença entre controle social do poder e participação popular esclarece:

[...] participação popular, então, somente pode existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. É igual dizer: com a pessoa privada influenciando constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político.

Assim, tem-se que a participação popular leva o indivíduo a colaborar para com a formação das normas jurídicas estatais, por seu turno, o controle social, faz uso de regras já devidamente elaboradas, para então, submeter o Estado à vontade do cidadão, enquanto controlador de seus atos, colocando-o

[...] a uma posição de subalternidade ou *capitis diminutio*. Qualquer que seja a forma de uso do direito ao controle, o Estado é obrigado a 'baixar a crista', passando a figurar numa relação jurídica concreta em que o direito subjetivo (alheio) passa a falar mais alto do que o poder político. (BRITTO, 1993, p. 84).

Assim sendo é que o controle social poderá ser realizado, tanto por um particular quanto por um grupo de pessoas, ou ainda por entidades legalmente constituídas, desde que nesse caso, tal finalidade conste nos estatutos sociais.

Pelo exposto, a finalidade do controle social é verificar se as decisões estão sendo tomadas e executadas, no âmbito estatal, conforme aquilo que foi decidido, por exemplo, cita-se dois: o artigo 31 parágrafo 3º da Constituição¹⁶ estabelece que as contas municipais ficarão durante sessenta dias¹⁷ à disposição de qualquer contribuinte para apreciação e

¹⁶ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

¹⁷ A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, nos artigos 48 a 59 reservou uma sessão para o controle, transparência e fiscalização da gestão fiscal do Estado. No que tange à transparência das contas públicas o prazo é durante todo o exercício do mandato. Nota-se que lei supracitada é mais ampla do que o artigo 31, § 3º da CF/88. *In verbis*: "As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, **durante todo o exercício**, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade" (Art. 49 da LC 101/2000). Grifo nosso.

questionamento e o parágrafo 2º do artigo 74 da Constituição Federal que assegura o direito de qualquer cidadão, partido político, associações e sindicatos a apresentarem denúncias de possíveis irregularidades ou ilegalidades relativas aos recursos federais, ao Tribunal de Contas, o que pode ser aplicada, aos demais entes federativos, Estados e Municípios, por analogia.

5.3 Controle social nas leis infraconstitucionais

A Constituição Brasileira, embora seja uma Constituição analítica, não comporta em seu texto todas as formas e possibilidades que o indivíduo, ou grupo de indivíduos, ou ainda, pessoa jurídica ou grupos de pessoas jurídicas, possua para fazer valer o seu poder de fiscalizador das ações do Estado.

Entende-se dessa forma, é que neste item, falar-se-á, ou melhor seria citar-se-á, alguns exemplos de leis que foram criadas após a promulgação da Carta da República de 1988, que regularizam algumas formas de manifestação do controle social. É evidente que não se tem a pretensão de esgotar o assunto, apenas tratar aqui de algumas leis que regularizaram dispositivos constitucionais.

Já se verificou no item anterior que o controle social tem a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa ao controle e fiscalização da sociedade, quer seja por meio de pessoa física ou por jurídica. Isso difere do controle institucional, onde os agentes públicos possuem o poder e o dever legal, e até moral, de fiscalizar, controlar os atos e atividades estatais, sob pena de incorrer em responsabilidade política e criminal, enquanto que, no controle social, o cidadão não tem nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar. No entanto, tem a possibilidade/faculdade garantida constitucionalmente para exercer o *aninus sindicanti*. No controle social, o cidadão tem um dever cívico, enquanto membro da sociedade, mas não possui nenhuma obrigação legal de fazer controle algum.

A Constituição brasileira assenta a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública em várias passagens, (exemplificamos: art. 5º, XIV e XXXIII – direito à informação administrativa; art. 5º XXXIV – direito de petição e de certidão em repartições públicas; art. 29 X – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; Lei nº 8.987/95 – participação dos usuários na execução dos serviços públicos por concessionárias ou permissionárias; Lei nº 9.074, art 33 – determina que o regulamento de

cada modalidade de serviço público estabeleça a forma de participação do usuário na fiscalização; Lei nº 9.784/99, prevê, em caráter facultativo, a consulta pública e a audiência pública como instrumentos prévios à tomada de decisões administrativas relevantes; a Lei nº 8.666/93¹⁸ – das licitações, traz várias dispositivos nesse sentido, § 8º do art. 7º, § 6º do art. 15, do § 1º do art. 41; e do art. 63.

Apesar dos exemplos acima, pensamos que o mais importante e conhecido dentre todos os mecanismos de controle social, seja as várias modalidades de Conselhos que apresentam na sua composição membros da sociedade civil e também do poder público, dos quais se passa a falar a partir deste ponto.

A atual Constituição do Brasil traz como uma de suas características a descentralização administrativa e política, além do Federalismo e da ênfase nos direitos humanos. Com isso, a Constituição insere o Município enquanto ente federativo¹⁹, dando-lhe, assim, autonomia legislativa e financeira (art. 18, CF/88).

É nesse contexto que a partir do novo constitucionalismo brasileiro se inicia um processo de municipalização de determinadas políticas públicas de forma descentralizada com o fim de atender as necessidades e especificidades locais.

Para tanto, um dos instrumentos mais utilizados para a consolidação dos princípios participação constitucionais são os conselhos, por serem órgãos deliberativos ou consultivos compostos por membros da comunidade. Dagnino (2002, p.13), chamou essa possibilidade de participação dos cidadãos no controle social de “[...] encontro entre o Estado e a Sociedade Civil”. Esses conselhos devem manter o caráter deliberativo e descentralizado.

Dessa forma, foram criados vários conselhos, *v. g.*, Conselhos da Criança e do Adolescente; Conselhos da Assistência Sócia; Conselho do Idoso; Conselho de Defesa dos Direitos Humanos; Conselho de Saúde entre outros.

¹⁸ Lei 8.666/93: Art. 7, § 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

Art. 15, § 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Art. 41, § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Art. 63. É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.

¹⁹ Para Silva (2002, p. 473) o município não é ente federativo, pois “não existe federação de município. Não é uma união de municípios que forma a federação”. Um outro aspecto que mostra que os municípios continuam a ser divisão dos Estados é o fato de sua criação, incorporação, fusão e desmembramento ser feito por lei estadual.

Neste trabalho, dentre tantas modalidades de Conselhos, escolhemos o da Criança e do Adolescente para tecer breves comentários.

O antecedente histórico do Conselho da Criança e do Adolescente está na Declaração Universal dos Direitos das Crianças da ONU de 1959²⁰, que passou a buscar um tratamento diferenciado para crianças e adolescentes, responsabilizando a família o Estado e a sociedade pela tutela dos direitos desses novos sujeitos.

O ambiente político das décadas seguintes no Brasil não permitiu avanços nessa área, somente com a Constituição de 1988 foi possível assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CF, art. 207 e 227).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi promulgado em 1990²¹ e veio ao encontro do texto constitucional, pois no seu artigo 1º enfatiza a proteção integral da criança e do adolescente.

O Estatuto não ficou apenas nos direitos trouxe importantes instrumentos para sua efetivação ao prevê a possibilidades de varas especializadas da infância e juventude nos Estado e no distrito Federal; a intervenção obrigatória do Ministério Público nos procedimentos em que não for parte; políticas públicas específicas para crianças e adolescentes; Além dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares.

Em matéria de participação popular o Conselho Tutelar e o Conselho da Criança e do Adolescente são importantes mecanismos, pois garantem a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente e da fiscalização dos direitos e garantias assegurados pelos dispositivos legais. Veja o que dispõe o ECA sobre a composição dos Conselhos, “deverão ter assegurado a paridade entre as organizações representativas da população e os órgãos do Governo” (art. 88, I).

Vale lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente foi o primeiro diploma legal a consagrar, a nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial.

²⁰ Revista da UFG – Tema Infância – Ano VI, nº 2, dezembro de 2004 – Disponível em: http://www.proec.ufg.br/revista-ufg/infancia/p_descentraliza.html.

²¹ Lei 8.059, de 12 de Julho de 1990 – criou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

Já nos Conselhos Tutelares, que são previstos no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, todos os integrantes são representantes da sociedade eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos (art. 132 do ECA).

Os Conselhos Tutelares são órgãos instituídos por leis municipais que têm por fim zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, é composto por cinco membros, gozam de autonomia, são permanentes, não-jurisdicionais e independentes. Suas atribuições são voltadas para a solução dos problemas que atingem a criança e o adolescente daquela localidade. Nisso diferem do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que é um órgão composto por membros da sociedade civil e representante do Poder Executivo, cuja finalidade e deliberação e o controle das ações governamentais em todas as questões relativas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Está presente nas três esferas (municipal, estadual e federal).

O próprio Estatuto é quem assegura a autonomia tanto do Conselho Tutelar como do Conselho de Direito. Em relação ao primeiro, estabelece que a lei municipal que o criará deverá dispor sobre os recursos que lhes serão destinados; já ao segundo, o artigo 261 condiciona o repasse federal dos recursos referentes aos programas e atividades à existência dos Conselhos de Direitos.

É notável que a descentralização e participação promovida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é um exemplo da aplicação do princípio participativo presente na Constituição, pois a população passa a ter uma atitude mais ativa na elaboração e controle das políticas a serem adotadas para esse segmento da população.

A Constituição de 1988 até pelo próprio contexto histórico e cultural em que foi elaborada, visto que marca o divisor de águas entre o período da ditadura militar e o processo de redemocratização do país, foi muito feliz ao prevê no seu texto várias modalidades²² de

²² CF/88: Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

efetivo controle da sociedade, muito embora existam muitas dificuldades para sua concretização, que passaremos a discutir no item a seguir.

5.4 Críticas ao controle social do poder: algumas reflexões

O controle social do poder somente será possível num Estado Democrático de Direito, vez que, nesse ambiente político, comporta a participação do cidadão ao intervir na gestão pública.

Ocorre que, numa democracia fragilizada como a brasileira esse papel de agente fiscalizador capaz de submeter o Estado ao *aninus sindicanti* da sociedade e fazer com que a sociedade civil possa influenciar na agenda governamental, fica comprometido dadas algumas limitações.

A idéia de participação está relacionada ao protagonismo, ou seja, é o cidadão participando na condição de definidor e elaborador de prioridades; de formulador de políticas; de normatizador de critérios de acesso e, de fiscalizador das ações do governo. A questão é como garantir uma presença ativa do cidadão brasileiro diante de uma cultura de não participação da gestão pública.

Pelo que foi demonstrado neste capítulo, tanto a Constituição, quanto às leis infraconstitucionais asseguram condições necessárias ao desenvolvimento de um papel ativo do cidadão enquanto fiscalizador dos atos do Estado. Contudo, na realidade, a participação do indivíduo e o efetivo controle social não atingem um grau desejável, mesmo tendo ocorrido significativos avanços e conquistas. Isto porque o Estado democrático assegura e estimula o avanço dos valores que pautam uma democracia, mas por si só, não é suficiente para que haja um engajamento imediato do cidadão. Ainda mais quando aparece como traço cultural do brasileiro o paternalismo, ao invés de uma cultura de cidadania ativa. Certamente, configura em grande óbice ao controle social o paternalismo, e este remonta à tempos longínquos, “o

dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos: I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil II – Criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

paternalismo que emanava da monarquia portuguesa, da Igreja Católica e da família na sua forma patriarcal, ainda permeia a sociedade brasileira”. (ROSENN, 1998, p. 51).

Por tudo isso se faz necessário uma mudança de cultura na consciência popular, para que o indivíduo possa participar ativamente da vida pública/política de seu país e por extensão, do Estado e municípios, sendo que reconhecemos que é no município o terreno mais fértil para essa participação. É só com essa participação ativa e consciente que o cidadão estará fortalecendo o controle social enquanto mecanismo político de efetiva cidadania.

Outra questão pertinente estar relacionada à educação. Afinal como exigir uma participação ativa do cidadão, se este mal consegue discernir o que é ser cidadão? Ou quando muito, acredita-se que ser cidadão é ter título de eleitor e votar?

Para o fortalecimento dos aspectos culturais e desenvolvimento de uma consciência popular crítica e com condições de exercer uma democracia participativa é imprescindível maior investimento na educação até para que as pessoas possam conhecer os seus direitos para poder exercê-los. Pois entendemos que a educação do cidadão é *condicio sine qua non* para que consciente dos meios de controle social o cidadão possa usá-los inclusive acessando os meios judiciários. Aqui, não deixamos de frisar que o acesso à justiça no Brasil ainda é muito restrito, muito embora em grande parte do país já existam órgãos como a Defensoria Pública que garantem, apesar de todas limitações, maior acesso à justiça daqueles menos favorecidos financeiramente.

Quantos aos Conselhos, que deveriam ser na prática o “carro-chefe” do controle social por assegurar uma composição paritária, encontram-se fragilizados, tornando-se um instrumento em mãos de políticos inescrupulosos que preferem manter o povo longe das decisões e ações do governo - muito embora existam exceções. E isso ocorre de várias formas, que passa pela influência na indicação dos membros, quer por não proporcionar condições mínimas de infra-estrutura e recursos materiais e humanos para o funcionamento dos Conselhos, quer ainda, pela escassez de lideranças políticas dentro dos Conselhos. Sem falar que boa parte dos governantes não tem o menor interesse em fomentar a criação e/ou manutenção desses conselhos, basta lembrar que foi necessário o Governo Federal ameaçar o não repasse de verbas à saúde e à assistência social para obrigar os governantes a deixar de serem omissos na matéria.

O ponto a ser destacado é que alguns conselhos não contam com a simpatia dos governantes, a título de exemplos, os Conselhos do Idoso e os Conselhos de Direitos Humanos, existindo em poucos entes da federação.

6 CONCLUSÃO

O homem vive em um constante processo de mudanças, e com ele, a sociedade torna-se dinâmica. No que refere a democracia, desde a Grécia até os dias atuais, já passou por várias fases e interrupções, as aspirações e os anseios do povo grego que foram à base da democracia antiga, tornaram-se ao longo dos tempos em outros; isto é plausível, pois a sociedade atual é bem diferente daquela e com problemas e especificidades outras.

Bobbio (1986, p. 54), faz uma análise da democracia atual bastante apropriada:

[...] o que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário etc. (...) Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços... Desse ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade.

De acordo com Bobbio, estamos ampliando as formas de participação da vida pública para novos espaços de convivência, como a família, a escola, a igreja, o bairro etc. isso de certo modo, significa maiores possibilidades para a consolidação da cidadania, ainda mais, se forem feitos uso dos mecanismos de participação e iniciativa popular, pois com o diálogo nesses novos espaços é fundamental para o enfrentamento das dificuldades de democracia, tanto a representativa como a direta.

No Brasil, a Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a participação popular, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, é um importante instrumento a serviço da democracia brasileira, mas ainda de pouca aplicabilidade, pois desde a Constituição de 1988 até agora só se teve um plebiscito e um referendo de cunho nacional, embora se tenha dado vários passos importantes para a consolidação da democracia brasileira,

como, por exemplo, a implementação dos Conselhos em várias partes do país, muito ainda está por fazer.

Em relação aos Conselhos, como instrumento do controle social, não basta apenas à adesão da sociedade civil é necessário que o poder público local respeite esse espaço de exercício da cidadania para que possam servir de efetivo espaço de participação e efetivação dos direitos sociais.

Ao longo deste trabalho, percebeu-se que a Constituição do Brasil de 1988 traça as diretrizes para o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, ao prevê o livre exercício dos direitos de cidadania do povo brasileiro, onde estão assegurados os instrumentos que regulamentam a democracia semidireta garantindo a participação popular e o controle social.

No entanto, parece que o problema agora é colocá-los em prática, tanto por parte das autoridades quanto pelo povo. Este último necessita de um incentivo maior para participação da vida pública, uma vez que grande parte da população brasileira sequer sabe da existência desses mecanismos, isto atrelado à falta de cultura participativa transforma-se em um grande entrave para o fortalecimento da democracia brasileira.

O fortalecimento da consciência popular é essencial para que o cidadão possa participar da vida pública defendendo seus direitos e exigindo dos governantes ações transparentes da *res pública*.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Alberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BENEVIDES, M.V. M. **Cidadania ativa: referedum, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed.. São Paulo. Malheiros. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo. Saraiva. 2006.

_____. Lei Federal nº 8069 de 13 de julho de 1990: Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 mai. 2006.

_____. Lei Federal nº 9.709 de 18 de novembro de 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 03 mar. 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 2, 1993.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lopes. **Constituições do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 8. ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In _____ DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Assistência jurídica pública: direitos humanos, políticos e sociais**. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **Políticas de direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988: releitura de uma constituição dirigente**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexos sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia**. Trad. MARIA Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo**. São Paulo: Abril, 2002.

MANZINI COVRE. Maria de Lourdes. **O que é cidadania.** São Paulo: Brasiliense, 2005.

MAUÉS. Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia:** o pluralismo político na constituição de 1988. Porto alegre: Síntese, 1999.

MELLO. Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROSENN. Keit S. **O jeito na cultura jurídica brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

ROUSSEAU. Jean Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em:
<www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/referendodesarmamento> Acesso em: 01 de jun. 2006.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.