



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CONSTITUCIONAL
Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional

**O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POPULAR E
A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA
ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL**

ROBERTA LAENA COSTA JUCÁ

Matrícula nº 0324234/0

Fortaleza
Julho - 2007

ROBERTA LAENA COSTA JUCÁ

**O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POPULAR E
A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA
ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação da Professora Doutora Ana Maria D'Ávila Lopes.

Fortaleza – Ceará
2007

A todos aqueles que, conscientes do dever de cidadania, contribuem para a efetivação dos direitos fundamentais e para o fortalecimento do regime democrático por meio da participação popular.

A Breno Gualberto Lopes.

AGRADECIMENTOS

À professora orientadora Ana Maria D'Ávila Lopes, pelos ensinamentos de vida e de Direito, mas, sobretudo, pela compreensão.

Aos membros da Banca Examinadora, Professor Doutor Francisco Luciano Lima Rodrigues e Professor Doutor Newton Menezes Albuquerque, pela disponibilidade e cortesia.

Ao Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particular - PROSUP - da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela oportunidade de cursar o Mestrado.

Aos professores Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Francisco Luciano Lima Rodrigues, José de Albuquerque Rocha, Paulo de Menezes Albuquerque, Newton de Menezes Albuquerque e Lília Maia de Moraes Sales, e à amiga Virgínia Batista, pela confiança e atenção.

Aos queridíssimos Carlos Eduardo dos Santos e Luis Carlos Oliveira, funcionários do Curso de Mestrado em Direito da Unifor, e ao Luciano Sousa, da Fortlivros, pela paciência e pelo apoio operacional, e, ainda, à Lívia Manzolillo, do Orçamento Participativo da Prefeitura de Fortaleza, pela presteza.

À Desembargadora Maria Celeste Thomaz de Aragão, pelas lições de justiça social e humanidade, pela generosidade e pelo incentivo.

Aos familiares amados, em especial Ignácio Jucá, Walma Laena Costa, Raquel e Rebeca Laena, Natália Alcântara, Carmen Cecília Costa e Roberto Barreto, pela força, pelo amor e pela torcida, sem os quais nada seria possível.

À amiga-irmã Denise Almeida de Andrade, pela presença constante, pela ajuda fiel e pela amizade incondicional, e aos estimados Marcos Aurélio Freitas de

Oliveira, Andréia da Silva Costa e Ana Katarina Fonteles Soares, pela lealdade, pelo companheirismo e pelo auxílio na revisão do texto.

Aos amigos leitores do virtual *Diário de um Confinamento – primeira e segunda temporada* -, por compartilharem das alegrias e aflições vivenciadas no decorrer da elaboração deste trabalho: Cristina Palhano, Daniella Alencar, Davi Saraiva, David Gouveia, Fábio Galvão, Helder Braga, Heloisa Helena, Izabel Gurgel, Michele Camelo, Michele Machado, Pedro Ciarlini, Sheila Alves, Tercina Dias e Vanda Barbosa, além dos já e adiante citados.

Aos admiráveis – e, felizmente, também amigos - Celina Feitosa, Maria Lúcia de Castro Teixeira, Gabrielle Bezerra Sales, Alexandre Bruno da Silva, Paulo Roberto C. Queiroz, Plínio Baima de Almeida, Maria do Carmo Moreira Conrado, Igor Moreira Pinto, Rodrigo de Medeiros, Rodrigo Vieira e Alexandre Linhares, pelas mostras de que é, sim, possível fazer a diferença e acreditar na luta pela transformação social.

E, por fim, aos companheiros de militância, em especial aos ex e atuais membros do Serviço de Assessoria Jurídica Popular da UNIFOR – SAJU, do Centro Acadêmico Pontes de Miranda do Curso de Direito da UNIFOR – CAPM, da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – RENAP e do Comitê da Meia Cultural em Fortaleza, pela oportunidade de colocar em prática o ideal da participação popular.

“Como é difícil acordar calado, se na calada da noite eu me dano, quero lançar um grito desumano, que é uma maneira de ser escutado. Esse silêncio todo me atordo, atordoado eu permaneço atento, na arquibancada pra a qualquer momento, ver emergir o monstro da lagoa”.

Chico Buarque de Hollanda

“Mãos à obra da reivindicação de nossa perda autonomia; mãos à obra da nossa reconstituição interior; mãos à obra de reconciliarmos a vida nacional com as instituições nacionais; mãos à obra de substituir pela verdade o simulacro político da nossa existência entre as nações. Trabalhai por essa que há de ser a salvação nossa. Mas não buscando salvadores. Ainda vos podereis salvar a vós mesmos. Não é sonho, meus amigos; bem sinto eu, nas pulsações do sangue, essa ressurreição ansiada. Oxalá não se me fechem os olhos, antes de lhe ver os primeiros indícios no horizonte”.

Rui Barbosa

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto de estudo o direito fundamental à participação popular como instrumento de concretização do Estado Democrático de Direito. Propõe averiguar de que modo os mecanismos participativos podem contribuir para a efetividade da cidadania e para a redução da exclusão e das desigualdades sociais que caracterizam os países em desenvolvimento, como o Brasil. Para tanto, discorre sobre o processo de evolução do Estado de Direito e dos direitos fundamentais até o advento do Estado Democrático, quando a democracia consolida-se como o único regime político capaz de assegurar o real exercício do poder pelo povo e o estabelecimento de uma cidadania mais inclusiva e abrangente. Versa, também, acerca da definição, finalidade, classificação, espécies e previsão constitucional da participação popular, enfatizando sua natureza principiológica de direito fundamental, que reflete a dignidade da pessoa humana. Confronta a participação do povo com a teoria da democracia deliberativa proposta por Jürgen Habermas, no intuito de analisar a possibilidade de aperfeiçoamento das práticas participativas por meio da implantação de procedimentos de deliberação pública, alicerçados no diálogo racional e argumentativo entre cidadãos livres e iguais. Por fim, observa as condições da participação de cunho deliberativo no município, a partir da verificação das peculiaridades da esfera pública municipal e da legislação atinente à matéria, assim como do exame de decisões judiciais e experiências vivenciadas em alguns municípios brasileiros.

Palavras-chave: Participação popular. Direito Fundamental. Cidadania. Democracia Deliberativa. Município.

ABSTRACT

The present paper aims to study the fundamental right of popular participation as an instrument of substantiation of the Democratic Rule of the Law. It proposes to inquire which manner the participative mechanisms can contribute to the citizenship effectiveness and to the elimination of the social inequalities that characterize the underdeveloping countries, such as Brazil. In order to do so, it discourses on the process of the Rule of the Law and fundamental rights evolution, up to the advent of the Democratic State, when democracy consolidates itself as a unique political regime that can be able to assure the real exercise of power by the people and the establishment of a more extensive and embracing democracy. It also crosses on the definition, function, classification, species and constitutional prevision of popular participation, emphasizing its logical-principle nature of fundamental right, that reflects the dignity of the human being. It confronts the participation of the people with the deliberative democracy theory, proposed by Jürgen Habermas, in order to analyze the possibility of improvement on the participative practices by manners of implantation of deliberative public proceedings, based on rational and argumentative dialogue between free and equal citizens. Finally, it observes the participation conditions of deliberative imprint in the country, from the examination of the particularities on the public and municipal sphere and the legislation concerning the matter, such as the examination of judiciary experiences endured by some Brazilian counties.

Key-words: Popular Participation. Fundamental Right. Citizenship. Deliberative Democracy. County.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ESPAÇO DE CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO.....	15
1.1 Do ESTADO DE DIREITO LIBERAL AO ESTADO DE DIREITO SOCIAL	15
1.2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	20
1.2.1 Democracia.....	24
1.2.2 Cidadania	31
2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	40
2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	40
2.1.1 Definição.....	41
2.1.2 Características e classificação.....	43
2.1.3 Estrutura	44
2.1.4 Função.....	45
2.1.5 Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.....	46
2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR	48
2.2.1 Definição.....	48
2.2.2 Classificação e espécies.....	51
2.2.3 Natureza.....	53
2.2.4 Finalidade.....	57
2.2.5 Previsão constitucional.....	60
2.2.6 Ordem internacional.....	63
3.1 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA PROPOSTA POR JÜRGEN HABERMAS.....	67
3.1.1 Conceito.....	67
3.1.2 Características.....	71
3.2 A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DOS PROCEDIMENTOS DELIBERATIVOS NO MUNICÍPIO.....	75
3.2.1 A esfera municipal.....	75
3.2.2 Realização nos municípios brasileiros.....	81
3.2.3 Experiências brasileiras.....	91
CONCLUSÃO.....	101
ANEXOS.....	127

INTRODUÇÃO

Cada vez mais, os nefastos efeitos do neoliberalismo e da globalização transformam as sociedades do mundo atual em cenários de desigualdade, exclusão social e miséria. A história de grande parte dos países mostra que o abismo entre ricos e pobres só tem aumentado nos últimos tempos, deixando à margem de uma vida minimamente digna um número considerável de pessoas.

A lógica do mercado globalizado rege as decisões políticas acerca do futuro das sociedades, fazendo com que critérios econômicos prevaleçam sobre os sociais. O discurso conservador insiste na defesa de que a democracia deve ceder espaço à governabilidade (LIMA, 2003, p. 213). O sistema capitalista prioriza o desenvolvimento da economia em detrimento das políticas verdadeiramente aptas a enfrentar os males suportados pela grande massa oprimida, provocando uma constante violação aos mais básicos direitos dos cidadãos e, em consequência, o freqüente desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Essa inversão de valores faz com que se cristalize no seio das sociedades, de um lado, um estado de descaso e irresponsabilidade por parte dos governantes e, do outro, uma condição de submissão e indolência por parte do povo, ao qual é negado o acesso a elementos vitais, como saúde, educação, moradia e trabalho, dificultando seu desenvolvimento e sua emancipação.

A assunção dos postulados neoliberais acarreta a imposição de medidas elitistas e conservadoras que, por não primarem pela educação e pela inclusão, só fortalecem os sentimentos de desamparo e incapacidade dos cidadãos e a distância abissal entre as classes sociais.

A situação agrava-se em países pouco desenvolvidos, como o Brasil, assinalado por um elevado índice de concentração de renda, instabilidade econômica, pobreza, fome, analfabetismo, violência, corrupção etc. Em tais esferas, o nível de exclusão e pobreza é assustador, mormente quando se constata a resignação dos indivíduos com as desumanas e indignas condições de vida que se

lhes são impostas, não sendo incomum, por exemplo, a banalização de ilegalidades, a aceitação de injustiças e a conformação de uma considerável parcela da população com políticas públicas discriminatórias.

Na verdade, é no âmbito desses Estados que se acentuam os entraves. As precárias condições de vida de populações tão histórica e culturalmente atrasadas não só dificultam a implementação das medidas mais eficazes à superação dos problemas sociais, como desestimulam a luta pela modificação do *status quo* e pela consolidação de um regime democrático. A necessidade de se lutar primeiramente pela própria sobrevivência justifica a inércia do povo e o seu descrédito para com os processos decisórios de interesse da coletividade; quando somada à falta de informação e de educação, à deficiência cultural e à carência de investimentos em políticas de inclusão e acesso à justiça, explica a estagnação social e o assentimento popular às condições impostas pelo capitalismo.

Diante da urgência de se buscar meios hábeis para abrandar tão infausto quadro, a participação popular emerge como instrumento preponderante. A intervenção do povo nas decisões do Estado revela-se como fator primordial para a transformação dessa realidade, na medida em que oportuniza tanto um diagnóstico mais fiel dos problemas sociais como a identificação das mais prementes soluções, além de possibilitar a fiscalização e o controle dos cidadãos sobre a gestão da coisa pública e a legitimação das decisões coletivas.

A mobilização social, nessa perspectiva, apresenta-se como meio de canalizar a vontade do povo e realizar o Estado Democrático de Direito, propiciando o fortalecimento de uma cultura democrática e a prática dos ideais republicanos. Esse tipo de organização proporciona o surgimento, na sociedade, de uma consciência crítica apta a desencadear processos de enfrentamento que visem à inclusão de grupos minoritários e à efetivação de direitos fundamentais.

No caso do Brasil, o direito à participação, previsto na Constituição Federal de 1988, desponta como recurso determinante na luta pela melhoria da qualidade de vida da maior parte da população. Os processos coletivos participativos autônomos,

alicerçados no diálogo racional, mostram-se hábeis a operar mudanças significativas em um ambiente tão desigual e complexo como o brasileiro, ainda dominado por uma cultura clientelista, corporativista e oligárquica.

Nessa ordem de idéias, resta justificada a proeminência de se aprofundar o conceito de participação, assim como sua natureza e suas características, finalidades e espécies. Igualmente, faz-se mister examinar de que modo e em que esfera o direito à participação deve ser efetivado para que contribua para a realização de um Estado Democrático de Direito digno, justo e legítimo, no qual a vontade popular seja, de fato, respeitada.

Para tal, o presente trabalho versa inicialmente sobre a evolução histórica do Estado de Direito, desde a instauração do Estado Liberal burguês, após a Revolução Francesa, em 1789, passando pelo Estado Social do *Welfare State*, até o estabelecimento do Estado Democrático, ao fim do século XX. Reporta-se, concomitantemente, à conquista dos direitos fundamentais da pessoa humana no decorrer desse processo, ao tempo em que se aborda o regime democrático, enfatizando-se sua forma participativa e a concepção atual de cidadania.

Em pó, no segundo capítulo, investiga-se o significado da participação popular sob vários aspectos, na tentativa de se delimitar um conceito mais consentâneo com os fins e princípios do Estado Democrático de Direito. Aponta-se função, espécies e classificação da participação, salientando-se, ainda, com arrimo na Constituição Federal de 1988 e na ordem internacional, sua natureza de direito fundamental.

Alfim, confronta-se a concepção de participação popular com a teoria da democracia deliberativa proposta por Jürgen Habermas, com o escopo de analisar as possibilidades de efetivação do Estado Democrático de Direito. Ou seja, procede-se ao exame das nuances da tese habermasiana, com vistas ao aprimoramento das práticas participativas, tencionando averiguar de que maneira os processos deliberativos, assentados no diálogo argumentativo e racional entre pessoas conscientes e iguais, podem servir ao desenvolvimento social, à efetivação de direitos e ao fortalecimento da democracia.

No item subsequente, enfrenta-se a temática municipal, examinando-se as características, as vantagens e os obstáculos do município enquanto espaço democrático, assim como os instrumentos de participação e deliberação preconizados na legislação infraconstitucional.

Por último, faz-se menção a decisões dos tribunais brasileiros e elenca-se, a título exemplificativo, experiências fundadas na participação popular e na deliberação pública, realizadas em municípios brasileiros.

Em síntese, tem-se por escopo demonstrar a imprescindibilidade da compreensão do direito fundamental à participação popular como condição de realização do Estado Democrático de Direito, mormente a partir da persecução por espaços e procedimentos capazes de propiciar uma construção coletiva de consensos justos e racionais que representem, de fato, o que é igualmente bom para todos, de modo a satisfazer os anseios populares, amenizar as mais pungentes dificuldades enfrentadas pelo povo na atual conjuntura, e, sobretudo, resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, oportunizando-lhes uma vida mais digna e justa.

1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ESPAÇO DE CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

1.1 Do Estado de Direito Liberal ao Estado de Direito Social

Precede o estudo do Estado Democrático de Direito e de sua evolução histórica uma breve menção ao Estado de Direito e seus modelos.

Em regra, associa-se o termo *Estado de Direito* ao Estado surgido após a Revolução Francesa, em 1789. Regido primordialmente pelos princípios da primazia da lei, soberania popular, separação de poderes, laicidade e garantia de direitos individuais dos cidadãos – à época restritos à classe burguesa, o Estado de Direito caracterizou-se pela contraposição ao poder absoluto e ilimitado do príncipe soberano, próprio do período absolutista antecedente, transferindo a titularidade do poder ao povo e o seu exercício a representantes eleitos.

Tal expressão representa, pois, “o Estado em que, para garantia dos direitos dos cidadãos, se estabelece juridicamente a divisão do poder e em que o respeito pela legalidade [...] se eleva a critério de acção dos governantes” (MIRANDA, 1997, p. 86). Ou, como assevera Pérez Luño (2005, p. 226), o Estado de Direito nasceu como forma de unir diversas garantias formais proclamadas por uma constituição que consagrava “la división de poderes y el principio de legalidad, con una serie de *garantías materiales*, ya que el primado de la ley reposaba en su carácter de expresión de la voluntad general y en su inmediata orientación a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos”.

Partindo dessa idéia, e considerando seu aspecto histórico, pode-se listar três espécies de Estado de Direito: o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático. E, como discorrer sobre essa evolução do Estado de Direito é expender o processo de conquista dos direitos fundamentais – haja vista serem idéias entrelaçadas, que se complementam e até mesmo se confundem –, a análise concomitante é uma necessidade¹.

¹ Nesse sentido: PÉREZ LUÑO (2005, p. 218-219); LOPES (2001b, p. 62).

O Estado Liberal caracterizava-se pela omissão do Estado frente às demandas sociais, pela prevalência do individual sobre o coletivo e pelo “inteiro alheamento e ausência de iniciativa social” (BONAVIDES, 2004, p. 41), identificando-se, na expressão do constitucionalista português Jorge Miranda (1998, p. 22), “pela postura individualista abstracta, de [...] um ‘indivíduo sem individualidade’; e o primado da liberdade, da segurança e da propriedade, complementadas pela resistência à opressão”. A sociedade era regulada por princípios normativos racionais, formulados a partir da razão humana e focados no indivíduo.

No Estado liberal, definia-se a soberania a partir dos conceitos históricos de Jean Bodin, para quem o Estado detinha a *summa potestas* de forma absoluta e perpétua, e de Sieyès, segundo o qual a nação, ou seja, a classe social burguesa por ele chamada de *terceiro estado*, era a detentora do poder absoluto².

Assim, o Estado interferia o mínimo possível na vida dos cidadãos, os quais, livres das arbitrariedades do Regime Absolutista e dos percalços dele decorrentes, detinham o controle do poder³. Tinha-se um Estado abstencionista, no qual, inexistindo o monopólio do poder econômico, vigorava o princípio da livre iniciativa.

Abordando tais características do Estado Liberal, afirma Norberto Bobbio (2006, p. 129):

O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão de direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica.

E José Afonso da Silva (2002, p. 119):

O Estado Liberal de Direito é informado, desde o início, por uma concepção individualista, necessariamente utilitarista, na medida em que concebe uma economia de mercado que deve guiar-se pelo interesse do lucro, pela idéia,

² Acerca do tema, importa registrar a crítica feita por Jorge Miranda aos conceitos de “soberania do povo” e “soberania nacional”. Segundo ele, tais expressões, ainda bastante utilizadas nas constituições, não podem significar um poder ilimitado do povo, sob pena de se ter uma identificação da democracia com os regimes absolutistas fundados no poder do Rei ou de Deus (MIRANDA, 1998, p. 10-12).

³ Poder este que era exercido apenas pela classe burguesa em ascensão.

enfim, do maior proveito possível do indivíduo, idéia que assim se manifesta como valor superior, que justifica toda ação individual e política [...].

Nesse período, direitos individuais e políticos foram formalmente assegurados aos cidadãos. Nominados pela doutrina constitucional de direitos de primeira dimensão⁴, os direitos conferidos pela ordem liberal possuíam caráter negativo, na medida em que representavam uma oposição frente ao Estado, sendo também chamados de direitos de defesa ou resistência (SARLET, 2004, p. 54), contendo como ponto comum a titularidade identificada no indivíduo (LOPES, 2001b, p. 63).

Ademais, “fazem também ressaltar na ordem dos valores políticos a nítida separação entre a Sociedade e o Estado. Sem o reconhecimento dessa separação, não se pode aquilatar o verdadeiro caráter antiestatal dos direitos da liberdade [...]” (BONAVIDES, 2006, p. 564).

No Estado Liberal, vislumbrava-se, ainda, um definido sistema de separação de poderes como técnica de proteção das liberdades, além da submissão do povo ao império da legalidade. Como explicita J.J. Canotilho (1999, p. 91), o Estado Liberal

servia para a submissão do direito do poder político ‘sob um duplo ponto de vista’: (1) os cidadãos têm a garantia de que a lei só poder ser editada pelo órgão legislativo, isto é, o órgão representativo da vontade geral (cfr. *Déclaration* de 1789, artigo 6º); (2) em virtude da sua dignidade – obra dos representantes da Nação – a lei constitui a fonte de direito hierarquicamente superior (a seguir às leis constitucionais) e, por isso, todas as medidas adoptadas pelo poder executivo a fim de lhe dar execução deviam estar em conformidade com ela (*princípio da legalidade da administração*).

Havia, desse modo, e contrariamente ao que existia no Antigo Regime, uma subordinação do povo e dos governantes às normas jurídicas postas, como meio de controle do poder e garantia da paz social.

No campo da Filosofia, foi John Locke um dos mais expressivos teóricos do Estado liberal⁵. Locke advogava a superioridade do Poder Legislativo, alegando

⁴ Opta-se pelo termo *dimensão*, defendido por Ingo Sarlet, porque o tradicional *geração* sugere a falsa idéia de que o período subsequente substituiu o antecedente, deixando de resguardar direitos já conquistados.

⁵ A opção pelo pensamento de Locke não desmerece nem ignora as contribuições de outros filósofos, como Kant e Montesquieu, para a formulação de uma teoria liberal.

serem as leis os instrumentos mais apropriados ao resguardo da paz e da segurança, sem descartar a necessidade dos poderes Executivo – cuja função era de execução das leis -, Judiciário, por meio do qual era assegurada à comunidade uma sentença justa - e Federativo⁶ – que tinha por escopo gerir as relações entre as pessoas da comunidade e as controvérsias delas oriundas.

Ressaltava o filósofo, sem embargo, em perfeita harmonia com a ideologia do liberalismo, que tais poderes, inclusive o Legislativo, eram limitados pelo poder soberano do povo. “Ora, todo poder concedido como encargo para se obter certo objetivo é limitado por esse mesmo objetivo, e sempre que este for desprezado ou claramente contrariado, perde-se necessariamente o direito a este poder, que retorna às mãos que o concederam [...]” (LOCKE, 2004, p. 109).

Evidencia-se, pois, ter o pensamento de John Locke servido de sustentação à concepção liberal e aos princípios a ela inerentes, mormente no que tange ao primado da lei e ao resguardo dos direitos fundamentais de propriedade e liberdade.

O Estado liberal, no entanto, não se mostrava capaz de solucionar as dificuldades enfrentadas por uma parte da sociedade excluída do poder burguês. Como explica Paulo Bonavides (2004, p. 188):

O velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens.

Assim, nos séculos XIX e XX, novas reivindicações emergiam de uma classe oprimida, insatisfeita com o poder da burguesia, na procura de novos direitos que lhe assegurasse um mínimo de igualdade social e econômica.

Nessa conjuntura, o Estado Liberal de Direito transformava-se em Estado Social de Direito, voltado à garantia material dos denominados direitos sociais, cuja

⁶ Como adverte Paulo Bonavides (2004, p. 46), o Poder Federativo representava a manutenção de um certo poder real.

expressão normativa vislumbrou-se primeiramente na Constituição Mexicana, de 1917, e na Constituição Alemã de Weimar, de 1919.

De absenteísta, o Estado passava à assistencialista, estabelecendo, além dos já conquistados direitos individuais e políticos, prestações positivas aos cidadãos, que, traduzidas no resguardo dos direitos sociais, econômicos e culturais, proporcionassem o bem-estar da população. Tais direitos, intitulados de direitos de segunda dimensão, detinham uma feição positiva, denotando a atuação estatal em benefício do povo e a “consciência da necessidade de proteger não apenas o indivíduo, mas a sociedade na qual ele se desenvolve como ser social” (LOPES, 2001b, p. 64).

Não se pode deixar de reconhecer aqui o nascimento de um novo conceito de direitos fundamentais, vinculado materialmente a uma liberdade ‘objetivada’, atada a vínculos normativos e institucionais, a valores sociais que demandam realização concreta e cujos pressupostos devem ser “criados”, fazendo assim do Estado um artífice e um agente de suma importância para que se concretizem os direitos fundamentais de segunda geração (BONAVIDES, 2006, p. 567).

Como esclarece Pérez Luño (2005, p. 233), o Estado Social revelava o fim da separação entre Estado e sociedade, donde “se infiere la posibilidad y la exigencia de que el Estado asuma la responsabilidad de la transformación del orden económico-social ‘en el sentido de una realización material de la idea democrática de igualdad’”.

Paralelamente, havia a expansão de alguns direitos políticos e a tentativa de realização de justiça social, por meio da compatibilização de dois elementos: “o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*” (DÍAZ apud SILVA, 2002, p. 118). Isso, claro, sem desprezar os princípios do Estado Liberal; o Estado Social era, antes de mais nada, um Estado de Direito, norteado pela legalidade e provedor das mesmas garantias formais e dos mesmos direitos individuais e políticos instituídos no Estado Liberal⁷.

⁷ Cf. PÉREZ LUÑO, 2005, p. 234.

Na obra *Do Estado Liberal ao Estado Social*, Paulo Bonavides (2004, p. 186) define Estado Social:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas [...] confere [...] os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

Não obstante tenha, à época, representado um avanço, na medida em que materializava direitos antes previstos apenas formalmente, o Estado Social servia, também, à justificação de regimes totalitários. O poder de controlar e interferir em todos os setores sociais, ao ser desvirtuado pelos governantes, acarretava conseqüências devastadoras, como as ocorridas na Itália fascista e na Alemanha nazista.

Outrossim, a marcante presença do Estado e a democratização das relações sociais gerava uma excessiva demanda social, aumentando o aparato da máquina estatal e a burocracia do serviço público.

Nesse cenário, exsurgia imperiosa a necessidade de formulação de um novo modelo de Estado, capaz de garantir o real exercício do poder pelo povo, por meio da participação política, e a efetiva igualdade material entre os cidadãos.

1.2 Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito surgiu no fim do século XX como resposta às deficiências do Estado Social, para conferir ao povo o exercício do poder de que este é titular. Marcado por oportunizar a ampla participação popular na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, mostrou-se um Estado mais legítimo, por viabilizar o amplo controle do poder por parte dos cidadãos.

A soberania popular revelou-se, por conseguinte, como princípio basilar do Estado Democrático de Direito⁸, a influenciar seus elementos formadores e permear o espírito de suas normas, diferenciando-o dos modelos anteriores de Estado ao atribuir-lhe uma essência mais democrática.

O Estado constitucional é 'mais' do que Estado de Direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para 'travar' o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder (*to legitimize State power*) [...] Só o princípio da *soberania popular* segundo o qual 'todo o poder vem do povo' assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de 'charneira' entre o 'Estado de Direito' e o 'Estado democrático' [...] (CANOTILHO, 1999, p. 95-96).

No mesmo sentido, Newton Albuquerque, ao defender o resgate do conceito de soberania, destaca que, com o advento do Estado Democrático de Direito, impôs-se uma articulação com a fixação de novas bases contratuais para o pensamento democrático, "no intuito de reafirmar o sentido político do processo de formação da vontade nacional e de sua força incontestável sobre os demais poderes privados que com ela colidem [...]" (ALBUQUERQUE, 2001, p. 146).

A instauração do Estado Democrático traduziu uma organização jurídico-política, cuja realização sócio-econômica deveria ocorrer com a efetivação de direitos, como a liberdade e a igualdade. Com o advento do Estado Democrático, a submissão à lei formal transmutou-se em consciência de justiça social, passando a proporcionar a prática de direitos fundamentais e a possibilitar sua concretude, garantindo, com isso, o resguardo da dignidade da pessoa humana (DÍAZ apud PÉREZ LUÑO, 2005, p. 236).

Hoje, o Estado Democrático de Direito apresenta-se como espaço de justiça, legitimidade, igualdade, liberdade, controle de constitucionalidade das leis e participação do povo no processo legislativo, bem como na formação dos atos dos poderes Executivo e Judiciário. Afigura-se como espaço plural⁹ de participação feita com deliberação, respeito, tolerância e reconhecimento das minorias, ambiência de consenso e dissenso, argumentação e diálogo, solidariedade e inclusão, e,

⁸ Para Canotilho (1998, p. 88), o Estado só pode ser concebido, hoje, como Estado Constitucional.

⁹ Ao que Norberto Bobbio (2006, p. 36) denomina *sociedade centrífuga*.

principalmente, de luta pela dignidade. Ou seja, democrático é o Estado que, acima de tudo, tem por valor supremo a dignidade humana.

O Estado Democrático de Direito representa, outrossim, uma maior possibilidade de controle do poder exercido pelos governantes. O povo, participe ativo, detém condições reais de acompanhar mais de perto os atos de governo; a constituição, em sua função de norma fundamental, além de prever mecanismos mais eficazes de fiscalização dos atos públicos, possibilita a criação de ambientes de participação e deliberação pública.

Assim, são vetores do Estado Democrático de Direito os princípios da constitucionalidade (Estado fundado em uma Constituição), da democracia (Estado cujo regime político é a democracia), do sistema de direitos fundamentais (Estado garantidor de tais direitos), da justiça social (Estado que prioriza a ordem social e cultural), bem como os postulados da igualdade, divisão de poderes, legalidade e segurança jurídica (SILVA, 1999, p.126)

Tem-se, pois, um Estado que supera os modelos anteriores, sem, contudo, deles se distanciar; um Estado, primordialmente, liberal e social, no sentido de consagrador de postulados como o primado da lei e a separação de poderes e garantidor de direitos individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais.

A propósito, J. J. Gomes Canotilho (1999, p. 284) atribui aos direitos fundamentais uma função democrática, na medida em que o exercício do poder, nesse tipo de Estado,

(1) significa a contribuição de todos os cidadãos [...] para o seu exercício (princípio-direito da igualdade e da participação política; (2) implica participação *livre* assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação dos partidos, de liberdade de expressão [...]); (3) co-envolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, econômicos e culturais [...].

Aos cidadãos do Estado democrático são garantidos igualmente direitos de fraternidade ou solidariedade, cuja titularidade não recai sobre um só indivíduo, mas sobre a humanidade, tais como o direito à comunicação, ao desenvolvimento, à paz,

à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio cultural. “Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas [...] pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências [...]” (SARLET, 2004, p. 57).

Como pontua Paulo Bonavides, os direitos de terceira dimensão, dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, têm por destinatário não o indivíduo considerado isoladamente, mas “o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta” (BONAVIDES, 2006, p. 569).

Paulo Bonavides (2003, p. 59) frisa, também, como próprio do Estado Democrático, o direito à democracia, pertencente a uma quarta dimensão de direitos, e que tem por titular o gênero humano; “o mais fundamental dos direitos da nova ordem normativa que se assenta sobre a concretude do binômio igualdade-liberdade” (BONAVIDES, 2003, p. 160), apesar de entender que, na realidade de países em desenvolvimento, como o Brasil, a democracia participativa não passa de direito de primeira dimensão, do ponto de vista de sua efetivação¹⁰.

Ainda acerca dessa quarta dimensão dos direitos fundamentais, declara Bonavides (2006, p. 571):

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social.

São direitos de 4ª geração a democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Mesmo que não haja inteira concordância com o entendimento do jurista cearense quanto à concretização da democracia no Brasil - onde, apesar de longe

¹⁰ “A verdade fática nos ensina todavia que nos sobreditos países – e este também é o caso do Brasil – a democracia, enquanto forma participativa, quase naufragada, ainda permanece direito da primeira geração, ou forma de governo em estado rudimentar, rodeada de escolhos, de transgressões, distante, muito distante, por conseguinte, de lograr, na textura social, a concreção das expectativas políticas e jurídicas do regime” (BONAVIDES, 2003, p. 59).

de alcançar uma situação ideal, já se manifestam formas de participação e deliberação -, o fato é que a marca distintiva desse novo Estado está no seu caráter democrático. O Estado passa a ser norteado pelos princípios da soberania popular e da participação do povo no poder, não apenas como elementos de justificação do regime político, mas, sobretudo, como possibilidade de realização no mundo fático.

1.2.1 Democracia

Do grego *demokratía* (*demos*, *kratos*), democracia significa poder do povo. Na clássica conceituação de Abraham Lincoln, consiste no governo do povo, pelo povo e para o povo: *do povo*, porque é ele quem detém sua titularidade; *pelo povo*, porque em seu nome é exercido; e, *para o povo*, porque tem como fim último garantir a este os direitos fundamentais que lhe são próprios.

Primeiramente vivenciada na Grécia, a democracia foi sempre definida comparativamente aos demais tipos de regime político. Em sua obra *O que é democracia*, Simone Goyard-Fabre cita alguns teóricos para demonstrar que a classificação dos regimes políticos acompanhou a análise da democracia por quase vinte séculos. Tomás de Aquino, Jean Bodin, Rousseau, Maquiavel, Montesquieu, Thomas More, John Locke etc., todos são citados para ratificar que “o regime democrático é sempre comparado com os outros regimes” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 38) e que, até hoje, o valor da democracia está na sua distinção dos outros modos de governo.

A autora ressalta, porém, a inexistência de uma ruptura total entre a democracia antiga e a democracia moderna, mormente porque a constituição da Antigüidade possuía a mesma finalidade e importância de se constituir uma plataforma de princípios, traduzindo o fundamento da política da Cidade-Estado.

Na democracia grega, tinha-se a participação popular nas decisões de interesse público. Já naquela época, as noções de povo e cidadania eram consideradas fundamentais à efetivação do regime democrático, como ocorre no Estado Democrático de Direito.

Igualmente, a democracia da Grécia permitia o acesso à cidadania a um grande número de pessoas e, como é cediço, “quando a cidadania se define pela participação nos poderes públicos, deliberativo e judiciário, ela é o principal indicador da democracia” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 49), influenciando no desenvolvimento de um sentimento de orgulho e honra. O conjunto desses cidadãos formava o povo soberano, competente para decidir sobre os assuntos mais importantes da Cidade-Estado. Dessa forma, em Atenas, “o povo cidadão não é o povo-massa” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 49), porque o exercício da cidadania exigia um certo nível de conhecimento e um senso de responsabilidade maior.

Outro ponto em comum entre as democracias grega e atual reside no princípio da legalidade. Goyard-Fabre explica que, na Grécia, o império das leis (*nomos*) era um dos pilares da democracia, representando a garantia da ordem pública. A lei ateniense consistia em um acordo do povo com a Cidade-Estado e simbolizava o caminho para a liberdade. O respeito à legalidade era um imperativo; o desrespeito, um crime inexprável.

Dessarte, da mesma forma que o poder do povo, a cidadania e o império da lei são pilares da democracia moderna, também o eram da democracia grega. *Mutatis mutandis*, “a essência da cidadania continua sendo um parâmetro invariável da democracia” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 50).

Em outras palavras: apesar das diferentes culturas, dos costumes, e das peculiaridades de cada ordenamento jurídico, os regimes democráticos sempre se fundamentaram - e ainda se fundamentam - no poder soberano do povo, na força da constituição e no império da lei.

Entretanto, se na acepção clássica, democracia era apenas um tipo de regime político ou um conjunto de normas que se fundamentava na interferência do povo, titular soberano do poder, em outra perspectiva, na qual é qualificada de participativa, a democracia é mais do que isso: consiste em um processo dialógico, em um modo de vida, em uma forma de se viver em sociedade.

Ao situar-se o conceito de democracia nas relações cotidianas estabelecidas entre os homens, na sociedade e em sua atuação política, pensa-se a democracia como o processo de discussão e aperfeiçoamento axiológico das ações humanas, resultando em uma reiventação de valores e atitudes em uma dada sociedade em um dado período de tempo (ALBUQUERQUE; MOREIRA, 2005, p. 85).

Por isso, José Afonso da Silva¹¹ (2002, p. 43) assere que democracia, em seu sentido moderno, não é um valor fim, mas um processo inacabado de luta, instrumento “de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do Homem [...] um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da História”.

Ao discorrer sobre uma teoria constitucional da democracia participativa, Paulo Bonavides (2003, p. 44) esclarece que, com tal forma de democracia “[...] o povo passa a ser substantivo, e o é por significar a encarnação da soberania mesma em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo e, acima de tudo, em sua intangibilidade e inalienabilidade [...]”.

Logo, a democracia própria do Estado Democrático de Direito traduz-se na participação ativa do povo nas tomadas de decisão, representa a efetivação de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos e, necessariamente, considera o pluralismo inerente às complexas sociedades abertas e ativas da modernidade.

Na visão clássica, as formas de exercício da democracia são divididas em: democracia direta – em que o poder é exercido diretamente pelo povo, sem intermédios -, democracia indireta – na qual o exercício do poder cabe a representantes eleitos – e democracia semidireta, em que são conjugados mecanismos de representação e participação.

¹¹ Sobre o conceito de democracia, conferir a obra de Alexis de Tocqueville, Karl Marx e Antonio Gramsci.

A democracia direta foi melhor defendida por Jean Jacques Rousseau, filósofo da Revolução Francesa. Para ele, os indivíduos, dotados de liberdade e igualdade, consentem na criação do Estado, por meio de um contrato social e organizam a sociedade a partir da razão, sob o primado da soberania popular. Segundo o autor, o povo é totalmente soberano, razão pela qual sua vontade - a vontade geral - deve prevalecer sempre, não sendo transmitida nem dividida.

Consoante Rousseau, apenas a vontade geral, ou seja, a vontade do povo dirigida ao bem comum, deve fundamentar as decisões do Estado. “Para que haja, pois, a exata declaração da vontade geral, importa não haver no Estado sociedade parcial e que cada cidadão manifeste seu próprio parecer” (ROUSSEAU, 2004, p. 42).

Como meio de exercício dessa soberania, Rousseau aponta a lei. Para ele, a lei é a forma de dar vida à vontade geral do povo e efetivar a soberania. Por esse motivo, as leis precisam ser aprovadas pelo povo e estar sempre de acordo com os seus interesses. Nas palavras do próprio Rousseau (2004, p. 47): “Pelo pacto social, demos existência e vida ao corpo político; trata-se agora de, com a legislação, lhe dar movimento e vontade [...]”.

E ainda:

[...] elas [as leis] são atos da vontade geral, nem se o príncipe é superior às leis, pois ele é membro do Estado, nem se a lei pode ser injusta, pois que ninguém é injusto para si, nem como somos livres, e submetidos às leis, não sendo elas senão o registro de nossas vontades (ROUSSEAU, 2004, p. 48).

Destarte, Rousseau atribui aos representantes do povo a qualidade de meros comissários. Sem poder ou soberania, os deputados devem estar adstritos à vontade geral, não podendo, em hipótese alguma, contrariá-la.

Rousseau defende o exercício do poder pelo povo sem intermédios. E, mesmo que em seu *Contrato Social* tenha colocado a democracia como governo de deuses,

e, em outra obra¹², tenha admitido a possibilidade da representação, não se pode negar seu atributo de defensor da democracia direta.

Assim, se o povo é soberano, e se a vontade geral não pode ser representada, as leis não podem ser feitas em oposição a essa vontade geral, ou melhor, não podem ser elaboradas sem a participação do povo. Nesse momento, declara o autor que, apesar de feitas pelo legislador, as leis demandam a aprovação do povo para existirem: “É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não retifica” (ROUSSEAU, 2004, p. 92).

Por seu turno, a democracia indireta ou representativa está relacionada à delegação do poder aos representantes, escolhidos mediante eleições periódicas, por meio de um processo regido pelo princípio da separação de poderes. Na expressão de Bobbio (2006, p. 56), as deliberações coletivas concernentes aos interesses de toda a coletividade são tomadas por pessoas eleitas com essa finalidade específica, e não diretamente pelo povo, verdadeiro detentor da titularidade do poder.

Tal representação pode ou não estar vinculada às determinações do povo, de acordo com a opção pelo mandato imperativo ou livre. Por meio do mandato imperativo, o representante eleito deve cumprir integral e fielmente a vontade específica de uma categoria de eleitores, sob pena de perda do mandato, como enfatiza Fávila Ribeiro (1996, p. 36), ao dissertar sobre a origem da representação política: “[...] recebiam os mandatários as instruções – *cahiers de doléances* – emanadas de seus eleitores, aos quais estavam obrigados a prestar contas sobre o desempenho do mandato recebido, e que podia ser suprimido se não fosse cumprido satisfatoriamente”. Patrocinam essa tese, por exemplo, Rousseau e Bonavides.

Já o mandato livre, ou fiduciário, não vincula os representantes, os quais, uma vez eleitos, possuem autonomia para perseguir o interesse de toda a coletividade – e não apenas alguns interesses particulares. Baseado na confiança, o mandato livre,

¹² Refere-se aqui à obra *Considerações sobre o Governo da Polônia*, de 1772.

predominante nos Estados modernos, não pode ser revogado, como bem sustentou Edmund Burke, em seu *Discurso aos eleitores de Bristol*: “Parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole” (BURKE, 1975, p. 96).

Ressalte-se que a divisão acima esposada entre as formas de exercício da democracia tem, hoje, uma finalidade meramente didática, tanto porque a representação deve ser conciliada com mecanismos participativos, como porque se afigura ilusória a democracia direta nos moldes idealizados por Rousseau.

Na verdade, o mundo globalizado não tem mais – ou pelo menos não deveria ter – espaço para regimes totalmente representativos, nos quais o povo é deixado à margem dos centros de poder, ao tempo em que se reconhece, em face da complexidade característica das sociedades atuais e dos grandes espaços territoriais que circunscrevem os Estados, a impraticabilidade do exercício do poder direta e exclusivamente pelo povo.

Corroborando esse entendimento, pontua Bobbio (2006, p. 64) que entre a democracia representativa e direta não existe um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas. Para ele, “não são dois sistemas alternativos (no sentido de que, onde existe uma, não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente” (BOBBIO, 2004, p. 65).

Nesse viés, a democracia semidireta¹³ ou participativa desponta como uma das formas de exercício da democracia que mais se coaduna com o Estado Democrático de Direito. Consolidado no século XX e seguido no século XXI – ao que Paulo Bonavides intitula *século do cidadão*¹⁴ - esse modelo concretiza a democracia em sua real significação de governo do povo, de regime político fundado na soberania

¹³ Nesse sentido: BONAVIDES (2003, p. 345); CANOTILHO (1998, p. 288).

¹⁴ O autor faz a seguinte comparação: o século XIX foi o século do legislador, o XX, o do juiz e, o XXI, será o do cidadão (BONAVIDES, 2006, on line).

popular e na separação de poderes, ou, na já referida definição de Lincoln, de governo do povo, pelo povo e para o povo.

No Brasil, a democracia está cristalizada na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 1º, *caput*, dispõe:

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

Igualmente, o artigo 2º da Lei Maior preconiza a separação de poderes, ao preceituar que “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, enquanto o artigo 3º estabelece como objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, assim como o Título II dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais do povo.

Com isso, a Constituição de 1988 imputa ao Estado de Direito brasileiro uma natureza democrática, erigindo o povo à categoria de titular do poder soberano, e garantido-lhe o exercício desse poder por meio da participação ativa nas instâncias públicas de decisão.

No entender de Martonio Mont’ Alverne Barreto Lima (2003, p. 233),

a aplicação do ordenamento jurídico brasileiro deve se guiar pela realidade constitucional instalada a partir de 1988, portanto, deve ser aplicado segundo os parâmetros de um Estado Democrático de Direito. Essa determinação, em razão de sua força histórica normatizada e de sua posição logo no art. 1º da Constituição Federal, impõe-se como princípio dos princípios.

Para José Afonso da Silva (2002, p. 125), referida normatização

revela a criação de um conceito novo que incorpora os princípios daqueles dois tipos de Estados, mas os supera na medida em que agrega um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui *Estado Democrático de Direito*, que tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político [...].

Portanto, a democracia brasileira deve consistir em um processo de convivência social, em que o poder emana do povo e por ele deve ser exercido, juntamente com os seus representantes, e deve ter em sua essência a participação e o pluralismo, ambos significando influência do povo nos processos de decisão do Estado e respeito à multiplicidade de idéias, culturas, valores, pensamentos e opiniões.

Tem-se, no Brasil, por consequência, a previsão de uma democracia semidireta, ou seja, um misto de representação com formas de participação popular.

1.2.2 Cidadania

1.2.2.1 Definição

Elemento preponderante do Estado Democrático de Direito é a cidadania, a qual figura, inclusive, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, II, da Constituição de 1988). Hodiernamente concebida como relação de pertença do indivíduo para com a sociedade, à qual se atribui o direito a ter direitos e o dever de participação ativa, a cidadania foi, outrora, conceituada como mero *status* do cidadão de possuir direitos e deveres políticos.

Com efeito, em 1949, Thomas H. Marshall, no clássico *Cidadania e Classe social*, concebia cidadania como um *status*, ou seja, como condição de possuir direitos e algumas obrigações, a partir da concepção individualista do liberalismo. “A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Marshall estabelecia uma tipologia dos direitos da cidadania, categorizando-os em direitos civis (conquistados no século XVIII), políticos (conquistados no século XIX) e sociais (conquistados no século XX):

O elemento civil é composto de direitos dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social [...] (MARSHALL, 1967, p. 63-34).

Mencionada concepção, reitere-se, detinha cunho individualista, nos moldes da teoria liberal difundida nas revoluções do final do século XVIII, como preleciona Ana Maria D'Ávila Lopes (2006b, p. 85): “Essa concepção individualista do cidadão será reforçada justamente na obra de Marshall, que vai afirmar que o cidadão praticamente não tem obrigações para com a sua comunidade, salvo em situações excepcionais [...]”.

Repisa a mesma tese Vera de Andrade, que, analisando o conceito tradicional de cidadão, constata haver, na prática, uma clara redução da participação política ao momento eleitoral, bem como uma identificação do poder com o poder estatal, o que se justifica, segundo ela,

porque o conceito liberal de cidadania circunscreve-se ao âmbito da representação em detrimento da participação.
[...] o que estamos a sustentar é que o Estado de Direito sedimentou um conceito restrito de cidadania porque traz em seu bojo um conceito também restrito do poder, da política e da democracia. Identificando o poder com o poder político estatal, a política é vista como uma prática específica, cujo lugar de manifestação só pode ser o Estado e as instituições estatais e cujo objetivo só pode ser a ocupação do poder estatal [...] (ANDRADE, 1998, p. 127).

Entretanto, não mais se pode pensar a cidadania como mera qualidade de possuir e exercer direitos políticos. “Hoje em dia, as expressões ‘cidadania’ ou ‘citizenship’ são empregadas, não apenas para definir pertença a uma determinada organização estatal, mas também para caracterizar os direitos e os deveres dos cidadãos” (HABERMAS, 2003, p. 285).

Somers, citado por Liszt Vieira (2001, p. 35), rejeita o entendimento de que cidadania consiste em um *status*, para defini-la como processo formado por uma rede de relações e idiomas políticos, do mesmo modo que Turner, também mencionado por Listz, entende cidadania como prática política, econômica e cultural de uma pessoa da sociedade.

Listz alude, ainda, à visão de Janoski, para quem cidadania “é a pertença passiva e ativa dos indivíduos em um Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade” (VIEIRA, 2001, p. 34), idéia que reivindica uma maior interação entre indivíduo e Estado e uma sólida atuação coletiva nas instâncias de decisão, como ocorre nos regimes intitulados sociais-democráticos.

Na mesma linha, J. J. Calmon de Passos (2002, on line) arrola três dimensões da cidadania, a saber, política, civil e social. Para ele,

ser cidadão implica na efetiva atribuição de direitos nas três esferas mencionadas, porque careceria de sentido participar do governo sem condições de fazer valer a própria autonomia, bem como sem dispor de instrumentos asseguradores das prestações devidas, pelo Estado, em nome da igualdade de todos.

Atualmente, tem-se por cidadania o exercício de determinados direitos, não se resumindo “na pertinência a uma comunidade estatal ou à possibilidade de manifestar-se periodicamente por meio de eleições [...]” (MELO, 1998, p. 78). A evolução dos direitos fundamentais foi essencial ao surgimento dessa nova perspectiva de cidadania, porque “constatou-se a ampliação evolutiva do conceito de cidadania, que passou a compreender os direitos individuais, políticos e sociais, e mais recentemente os direitos referentes a interesses coletivos e difusos [...]” (MELO, 1998, p. 78).

Faz-se imperiosa, pois, a construção de um novo horizonte para a cidadania contemporânea, significando a transmutação de uma dimensão que engloba apenas direitos políticos para uma que considere “o conjunto de direitos humanos, instituídos e instituintes; da cidadania reduzida à representação ou nela esgotada, à cidadania fundada na participação como sua alavanca mobilizadora, o que envolve

uma conscientização popular a respeito de sua importância [...]” (ANDRADE, 1998, p. 132).

Na mesma esteira de entendimento, destaca-se a análise feita por Pierre Amorim (2001, on line) de alguns dispositivos constitucionais, com o fito de demonstrar a inconsistência do posicionamento segundo o qual somente as pessoas possuidoras de direitos políticos são cidadãos.

Exemplo disso é a utilização do termo cidadão ou cidadania, pela Constituição da República, em hipóteses em que não seria inteligível exigir-se a qualidade de eleitor como requisito, como no artigo 58, § 2º, inciso V, artigo 74, § 2º, e, principalmente, artigo 5º, inciso LXXII e artigo 68, § 1º, inciso II.

Quanto aos dois últimos dispositivos arrolados, o primeiro dispõe sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, regulado pela lei n.º 9.265/96, que considera como atos de cidadania, dentre outros, **os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública, bem como quaisquer requerimentos ou petições que visem às garantias individuais e à defesa do interesse público**. Como se vê, para praticar ato de exercício da cidadania e, portanto, ser considerado cidadão, não é necessário estar no gozo dos direitos políticos, pois, do contrário, poder-se-ia pensar que os condenados criminalmente não podem peticionar em defesa de seus direitos individuais ou requerer informações a órgão público. Já quanto ao último dispositivo mencionado, há uma melhor distinção quanto aos conceitos de cidadania e direitos políticos, quando afirma que não será objeto de delegação ao Presidente da República a elaboração da legislação pertinente à nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais. (Grifo nosso).

Logo, a cidadania não pode ser compreendida unicamente como a qualidade de possuir direitos; cuida-se também de ação, de participação do povo, de mobilização de pessoas imbuídas do sentimento de solidariedade. É a consciência do povo da necessidade de se tomar parte na construção da esfera pública e no processo de decisão dos rumos da sociedade.

Nessa diretiva:

A cidadania deve ser concebida como um direito, sendo que, simultânea e paralelamente, a noção de dever deve ser inserida no seu conteúdo, já que não existem direitos sem seus deveres correlatos. O grande erro da concepção de Marshall foi ter conceituado a cidadania como um status, ou seja, como um estado que, uma vez concedido ao indivíduo, não exige nada dele para conservá-lo. A visão estática e individualista de cidadania deve ser superada, na medida em que a experiência histórica mundial de

violência, injustiça e desigualdade tem comprovado a necessidade de uma participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade (LOPES, 2006b, p. 87).

Conclui-se, pois, que, no Estado Democrático de Direito, não há espaço para a noção estática e individualista de cidadania. A democracia moderna demanda, antes de tudo, uma cidadania participativa, na qual aos direitos corresponda sempre deveres, e em que a participação do povo, enquanto princípio maior da ordem social, seja diariamente concretizada.

1.2.2.2 Titularidade

A questão de um novo conceito de cidadania perpassa também pela necessidade de revisão de sua titularidade, ou seja, da redefinição de povo.

Jorge Miranda (1998, p. 7), ao precisar a democracia, acentua: “Por democracia entende-se a forma de governo em que o poder é atribuído ao povo, à totalidade dos cidadãos (quer dizer, aos membros da comunidade política)”.

A seu turno, Paulo Bonavides (2003, p. 51) relaciona três dimensões a partir das quais o conceito de povo pode ser elaborado: definição política, que remete à participação nas decisões do povo; definição jurídica, que considera o povo com base na cidadania preconizada por uma determinada ordem jurídica; e, definição sociológica, por meio da qual o povo é identificado com a nação.

Do mesmo modo, Pinto Ferreira (1977, p. 380) diferencia o cidadão do nacional:

O conceito de cidadão é um conceito restrito, devendo, discriminar-se, assim, as duas condições, a condição de cidadão e a condição de nacional. São, destarte, duas coisas diferentes, a saber, a nacionalidade e a cidadania. A nacionalidade vincula a pessoa à nação, a cidadania é o vínculo que associa o indivíduo ao Estado, atribuindo-lhe o direito de sufrágio ou o gozo dos direitos políticos [...] O cidadão é o brasileiro que tem a fruição legal dos direitos políticos.

Percebe-se, dessa maneira, ainda prevalecer, no Brasil, a concepção clássica de cidadania ligada à nacionalidade. Grande parte da doutrina limita-se a focar a questão sob esse prisma, restringindo a cidadania ao espaço territorial da nação e discorrendo acerca do critério da nacionalidade, consoante o qual cidadão brasileiro é aquele nascido no Brasil.

Contudo, o mundo globalizado e a complexidade das sociedades modernas demandam uma nova abordagem acerca do assunto, incentivando a busca pela elaboração de um conceito mais aberto e inclusivo de cidadania¹⁵. Nesse prisma, merece destaque a teoria esposada na obra *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, de Friedrich Müller.

Para o autor, o conceito ideal de povo é o por ele denominado *povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado*, assim entendido como todas as pessoas que estão em um dado território, porque, segundo ele, “os habitantes não habitam um Estado, mas um território; isso vale tanto para titulares de outras nacionalidades como apátridas, que pertencem à população residente” (MÜLLER, 2000, p. 76), valendo, ainda, para os que ultrapassam o território do respectivo Estado.

A função do ‘povo’, que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigente, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas [...] Não somente as liberdades civis, mas também os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima [...] Idéia do “povo” como totalidade dos efetivamente atingidos pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal – totalidade entendida aqui como a das pessoas que se encontram no território do respectivo Estado (MÜLLER, 2000, p.76-77).

Ao diferenciar as espécies de povo utilizadas para legitimar as constituições, F. Müller (2000, p. 80) complementa:

ninguém está legitimamente excluído do povo-destinatário. Também não, e.g., os menores, os doentes mentais e as pessoas que perdem – temporariamente - os direitos civis. Também eles possuem uma pretensão normal ao respeito dos seus direitos fundamentais e humanos.

¹⁵ Isso, claro, sem que haja malferimento às normas constitucionais.

E, finalizando, Müller (2000, p. 100) responde ao questionamento principal de sua pesquisa - “quem é o povo”: “Trata-se de ‘todo’ o povo dos generosos documentos constitucionais; da população, de todas as pessoas, inclusive das (até o momento) sobreintegradas e das (até o momento) excluídas”.

Desta sorte, se o povo legitima um Estado e constitui a razão de ser desse Estado, não há como se ter um conceito restrito de povo. Do mesmo modo, no caso do Brasil, se todo o povo, indistintamente, é detentor do poder constituinte, possuindo o direito de participar diretamente do governo, como preconiza o parágrafo primeiro do artigo 1º da Constituição, desprovida de razoabilidade é qualquer conceituação que restrinja seu conceito ou limite sua atuação a alguma esfera, e, por conseqüência, prejudique o exercício da cidadania.

Sendo o povo titular do poder e, portanto, elemento legitimador do Estado, não se pode admitir restrição ao direito de participação ativa, e, conseqüentemente, do exercício da cidadania. Se o Estado existe enquanto representante do povo, e se a constituição em nome dele é elaborada, logicamente que o direito fundamental à participação política deve ser garantido a todos, porque “a todo aquele que contribui de algum modo para ampliar o patrimônio público brasileiro, e engrandecendo o País, tem o direito de zelar por aquilo que, de certa forma, também lhe pertence” (ALMEIDA; ANTONIOLLI, 1997, p. 236). Tão somente após essa reformulação, poder-se-á falar realmente em cidadania.

Nesse diapasão, Leonardo Avritzer examina as possibilidades de se ter um padrão de cidadania mundial¹⁶ – e, conseqüentemente, um conceito mundial de povo -, a partir da análise das teorias de Giddens, Habermas e Boaventura de Sousa Santos acerca da globalização.

Para Avritzer, o fato de se viver hoje em um mundo globalizado torna imperiosa a construção de uma proteção cidadã transnacional, para além dos limites do Estado nacional, que irá “permitir o florescimento de um mundo da vida transnacional capaz de se constituir em pano de fundo político-cultural para o processo de

¹⁶ No mesmo sentido, PAGLIARINI, 2006, p. 25.

democratização da expansão dos mercados e dos estados para o nível transnacional (AVRITZER, 2002, p. 52)”.

E conclui, discorrendo sobre a cidadania desterritorializada e a cidadania global social mínima:

No campo civil e legal esta cidadania se expressaria pelo fato de os direitos legais já terem uma base normativa transnacional expressa no fato de os estados nacionais reconhecerem, no caso dos direitos humanos e dos direitos civis, a sua aplicação aos cidadãos no interior do Estado nacional. Desse modo, o elemento pós-nacional passa a estar ligado a uma dimensão normativa já presente na era dos estados nacionais, mas irá, apenas agora, adquirir uma formulação legal pós-nacional (AVRITZER, 2002, p. 53).

Partilha essa mesma tese Jean Cohen, citado por Leonardo Avritzer (2002, p. 53), que afirma ser necessária a superação do conceito de cidadania, a fim de que todos os habitantes de um Estado sejam considerados cidadãos, assim como Liszt Vieira (2002, p.31-32), ao abordar a questão da cidadania planetária:

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural existente em cada nacionalidade. A cidadania teria uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independentemente da questão da nacionalidade.

E, ainda, Jürgen Habermas (2003, p. 304):

No quadro da constituição de um Estado democrático de direito, podem coexistir, em igualdade de direitos, variadas formas de vida. Elas devem, no entanto, entrelaçar-se no espaço de uma cultura política comum, a qual está aberta a impulsos oriundos de novas formas de vida. Somente uma cidadania democrática, que não se fecha num sentido particularista, pode preparar o caminho para um *status de cidadão do mundo*, que já começa a assumir contornos em comunicações políticas de nível mundial.

O mesmo entendimento já fora defendido pela autora deste trabalho (JUCÁ, 2003, p. 80), ao tratar do conceito de cidadão previsto na Lei nº 4.717/65, que dispõe acerca da legitimidade ativa para a propositura de ação popular.

Aludida abordagem justificou-se no fato de a doutrina e jurisprudência pátrias manifestarem-se no sentido de considerar cidadão apto à propositura da ação

popular apenas o eleitor, como mostram, por exemplo, as ementas abaixo colacionadas:

PROCESSUAL CIVIL – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AÇÃO POPULAR – FALTA DE COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE CIDADÃO (CÓPIA DE TÍTULO DE ELEITOR) – ART. 1º, § 3º DA LEI 4.717/65 – EXTINÇÃO DO PROCESSO NO SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO – AUSÊNCIA DE CONDIÇÃO DA AÇÃO – ART. 13 DO CPC: INAPLICABILIDADE – ERRO MATERIAL QUE SE CORRIGE. 1. Indicação equivocada de que o julgamento teria ocorrido por maioria por considerar como voto vencido a manifestação do advogado de uma das partes. Erro material que se corrige para afastar-se a conclusão de que ocorreu cerceamento de defesa e desobediência ao art. 530 do CPC. 2. Tese em torno da aplicação dos arts. 13 e 284 do CPC analisadas expressamente pelo Tribunal a quo, o que afasta a negativa de vigência do art. 535 do CPC. 3. O art. 5º, LXIII da CF/88 e o art. 4.717/65 estabelecem que somente o cidadão tem legitimidade ativa para propor ação popular. 4. Consideram-se cidadãos os brasileiros natos ou naturalizados e os portugueses equiparados no pleno exercício dos seus direitos políticos. 5. Tratando-se a legitimidade ativa de condição da ação e não representação processual, afasta-se a aplicação dos arts. 13 e 284 do CPC, não sendo possível permitir que a parte traga aos autos cópia do título eleitoral ou documento que a ele corresponda. Correta extinção do feito sem julgamento do mérito. 6. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para negar provimento ao recurso especial. (Embargos Declaratórios no Recurso Especial nº 538.240/MG. Rel. Mina. Eliana Calmon, Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, julgado em 17/04/07).

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LEGITIMIDADE. TÍTULO DE ELEITOR. I - A ação popular destina-se a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, sendo legítimo para propô-la qualquer cidadão, devendo ser comprovado estar no gozo de seus direitos políticos por meio do título de eleitor, não bastando a apresentação da carteira de identidade ou do CPF para suprir tal falha, até mesmo porque aqueles que perderam seus direitos políticos ou estão com seus direitos suspensos não detêm legitimidade para propor ação popular. II - Não tendo o autor demonstrado a condição de cidadão por meio do título de eleitor, este não é parte legítima a figurar no pólo ativo da demanda. Remessa de ofício improvida. (Remessa de ofício nº 0020150081800. Rel. Jeronymo de Souza, Terceira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, julgado em 12/05/03).

Em razão disso, sustentou-se, na oportunidade, a necessidade de revisão do termo, mormente em razão de seu caráter restritivo:

De fato, permitir que apenas os eleitores ajuízem ação popular é desconsiderar a importância da participação política dos não eleitores e dos estrangeiros. Ora, as normas jurídicas não se destinam apenas aos eleitores, da mesma forma que não apenas eles – os eleitores - têm deveres perante a sociedade e o Estado.

Então, se não-eleitores e estrangeiros são destinatários das normas jurídicas, pagam os tributos e cumprem outros deveres, como os nacionais eleitores, qual o motivo dessa limitação? Por que vedar essa forma de

participação política a não eleitores e estrangeiros, se eles também vivem e território nacional como os demais e integram o conceito de povo?

Não se tem explicação plausível para a restrição em questão. Principalmente se for considerado que o povo, titular do poder constituinte, é o conjunto de toda as pessoas residentes em um Estado.

[...]

Ademais, não se pode esquecer da condição humana como critério de legitimação política. Na verdade, é a condição de ser humano o argumento mais sensato para que se amplie o rol dos legitimados da ação popular. Porque, antes de serem nacionais e eleitores, os cidadãos são seres humanos, titulares de direitos fundamentais¹⁷, como o direito à participação política, que refletem a dignidade humana. Ou seja, um estrangeiro e um não eleitor não são menos humanos que um eleitor, razão pela qual devem ter assegurado o direito de participação política da mesma forma que o eleitor o tem (JUCÁ, 2003, p. 79).

Destarte, nos dias hodiernos, entremostra-se inadmissível um conceito limitado de povo, sendo inaceitável tanto o fato de que apenas o exercício de direitos políticos seja considerado cidadania, como que esta seja restrita aos nacionais. A clássica idéia de cidadania não se coaduna com os princípios garantidores dos direitos fundamentais, nem se amolda ao espírito da Constituição de 1988, que assegura ao povo um Estado Democrático de Direito.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL

2.1 Direitos Fundamentais

No capítulo anterior, a abordagem acerca da evolução do Estado abrangeu as etapas históricas da conquista dos direitos fundamentais do homem. Neste, o exame específico do direito fundamental à participação popular requer sejam tecidas considerações preliminares sobre a definição desses direitos.

¹⁷ Ressalte-se que a titularidade dos direitos fundamentais não se limita aos seres humanos; as pessoas jurídicas também são titulares de direitos fundamentais.

2.1.1 Definição

Muitos autores conceituam direitos fundamentais a partir da distinção entre os critérios formal e material de tais direitos. Carl Schmitt, por exemplo, considera-os ora como os direitos assim denominados pela constituição ou como aqueles dotados de um grau mais elevado de segurança (critério formal), ora como os valores ideológicos de uma determinada constituição, em uma dada época (critério material), como explicita Paulo Bonavides (2006, p. 561).

Jorge Miranda também parte dessa categorização. Para ele, o conceito formal de direitos fundamentais é aquele que os considera como toda posição jurídica subjetiva prevista na lei fundamental, ao passo que o conceito material consiste naquele que leva em conta as idéias da constituição, de Direito e do sentimento jurídico coletivo (valores pré-constitucionais), a saber, aqueles inerentes ao homem e que refletem sua dignidade, sendo “direitos básicos das pessoas, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade” (MIRANDA, 1998, p. 11).

Desta feita, os direitos fundamentais retratam proposições jurídicas que asseguram uma vida com dignidade, liberdade e igualdade entre as pessoas, ou seja, são os direitos sem os quais “o homem não vive, não convive e, em alguns casos, não sobrevive” (BULOS, 2007, p. 401).

Para Ingo Sarlet (2004, p. 89):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera da disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material [...].

Não obstante a variedade de concepções, opta-se pelo conceito de direitos fundamentais que os trata como princípios constitucionais legitimadores do Estado,

reveladores da dignidade humana de uma dada sociedade, em um determinado período.

Nesse sentido, manifesta-se D'Ávila Lopes (2001b, p. 35): “Os direitos fundamentais podem ser definidos como os princípios jurídica e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal”.

Direito fundamentais são, portanto, aqueles direitos básicos da pessoa humana, intrínsecos à sua dignidade, preconizados na constituição de um Estado específico, em um dado período histórico.

Essa idéia de dignidade humana como valor social delimitado no espaço e no tempo é enfatizada por D'Ávila Lopes (2001a, p. 39):

Os direitos fundamentais, como normas principiológicas legitimadoras do Estado – que traduzem a concepção da dignidade humana de uma sociedade -, devem refletir o sistema de valores ou necessidades humanas que o homem precisa satisfazer para ter uma vida condizente com o que ele é. Com efeito, os direitos fundamentais devem exaurir a idéia de dignidade humana, porém não mais uma idéia de dignidade associada a uma natureza ou essência humana entendida como um conceito unitário e abstrato, mas como um conjunto de necessidades decorrentes da experiência histórica concreta da vida prática e real.

Assim, os direitos fundamentais são prescrições que espelham a idéia de dignidade da pessoa humana, seja porque resguardam valores mínimos indispensáveis a uma vida digna, seja porque constituem um meio de defesa do homem perante o Estado e os particulares.

A dignidade humana afigura-se como nota caracterizadora de um direito fundamental, em termos de conteúdo. Por isso, defender e lutar pela garantia de um direito fundamental é pugnar, primordialmente, pelo respeito à dignidade humana, sendo esta concebida como “atributo intrínseco, da essência, da pessoa humana” (SILVA, 2002, p. 146), que, na visão de Ingo Sarlet (2002, p. 62), consiste na

[...] qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Na Constituição Brasileira, a dignidade humana está insculpida no artigo 1º, inciso III, como fundamento do Estado Democrático de Direito:

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:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana.

Em sendo a essência dos direitos fundamentais, a dignidade humana entremostra-se também como valor supremo do ordenamento jurídico; “[...] constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais mas de toda a ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional)[...]” (SARLET, 2002, p. 74), sendo, pois, o princípio constitucional de maior valor¹⁸.

2.1.2 Características e classificação

Sobre as marcas caracterizadoras dos direitos fundamentais, pronuncia-se D’Ávila Lopes (2001b, p. 37), listando cinco características: a) função dignificadora, na medida em que eles têm por escopo a preservação do valor *dignidade humana*; b) natureza principiológica, vez que os direitos fundamentais são princípios, espécie do gênero norma; c) elementos legitimadores, porque tais direitos legitimam o Estado; d) normas constitucionais, considerando que os direitos fundamentais são aqueles previstos constitucionalmente; e, e) historicidade, por refletirem os valores de uma determinada sociedade, em um dado lapso temporal.

Já a respeito da classificação, a doutrina constitucional apresenta critérios divergentes. Há autores que se limitam a distingui-los sob a perspectiva histórica das

¹⁸ No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2002, p. 147).

dimensões, mas, como adverte D'Ávila Lopes (2006a, p. 31), “a tradicional classificação dos direitos fundamentais [...] deve ser superada por não corresponder à realidade normativa constitucional brasileira”, exurgindo mais adequada aquela que considera a titularidade do direito.

Sob este aspecto, são individuais os direitos cuja titularidade recai sobre uma pessoa física ou jurídica; coletivos, os pertencentes a um grupo de indivíduos ligados por uma relação jurídica; são difusos os que têm por titular um grupo indeterminado de pessoas ligadas por uma situação fática; e, sociais, os direitos das pessoas físicas em situação de desigualdade.

2.1.3 Estrutura

Importante analisar a natureza principiológica dos direitos fundamentais, a partir da distinção entre princípios e regras, como espécies do gênero norma.

Para Alexy, as regras são comandos definitivos, que devem ou não ser cumpridos, e os princípios são mandados de otimização, que devem ser realizados da melhor forma possível. Segundo ele, diferenciam-se, ainda, quanto ao modo de solução de embates. Havendo conflito entre regras, declara-se válida uma delas em detrimento da outra; caso dois princípios colidam, aplica-se o princípio de maior peso para o caso concreto, sem que o outro seja invalidado (ponderação), pelo que se conclui que “[...] entre reglas y principios existe no sólo una diferencia gradual sino *cualitativa*” (ALEXY, 1993, p. 86).

J. J. Canotilho (1999, p. 1086-1087), do mesmo modo, entende o ordenamento jurídico como um sistema aberto de estrutura dialógica, composto por normas de duas espécies, as regras e os princípios. Para o autor, há cinco formas básicas de discriminar tais preceitos normativos: primeiramente, pelo grau de abstração, que se mostra mais elevado nos princípios; em seguida, pelo grau de aplicabilidade, haja vista que os princípios demandam medidas concretizadoras, diferentemente das regras, aplicáveis diretamente. Também há a fundamentalidade - os princípios são normas fundantes, superiores às regras em termos de importância para o

ordenamento – e a proximidade com a idéia de Direito e Justiça, peculiaridade dos princípios que não se encontra nas regras, cujo teor pode se restringir a um comando funcional. E, por último, pela natureza: “os princípios são fundamento das regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante” (CANOTILHO, 1999, p. 1087).

Sobre o tema, Jane Pereira arremata (2006, p. 94):

[...] a relevância dogmática conferida aos princípios não pode ser dissociada da progressiva importância que os direitos fundamentais passaram a ostentar no constitucionalismo atual. De fato [...], o fato de estes [os direitos fundamentais] serem positivados sobretudo por meio de disposições constitucionais dotadas de abertura semântica e de forte carga valorativa favorece sobremaneira a aceitação da idéia de que se trata de princípios.

Com esteio nesse entendimento, as normas de direitos fundamentais inserem-se na categoria dos princípios. Isso denota não só o modo como serão solucionadas possíveis colisões entre referidos direitos, mas, principalmente, o lugar hierarquicamente superior que os direitos fundamentais ocupam no ordenamento jurídico de um Estado, assim como a sua amplitude e abertura em termos interpretativos e de aplicabilidade.

2.1.4 Função

Variadas são as funções dos direitos fundamentais. J.J. Gomes Canotilho (1999, p. 383-385) reconhece quatro: a) defesa dos cidadãos: normas que ora proíbem a ingerência do Estado na vida dos particulares, ora possibilitam o exercício de direitos subjetivos; b) prestação social: normas que obrigam o Estado à prestação de serviços essenciais ao homem, como saúde, educação, moradia etc.; c) proteção perante terceiros: normas que protegem os cidadãos perante outros cidadãos, que também devem respeito aos direitos fundamentais; e, d) não discriminação: normas que asseguram o tratamento isonômico entre os indivíduos.

Ingo Sarlet, a sua vez, ressalta a função legitimadora dos direitos fundamentais, da qual decorrem seu lugar e sua importância para o Estado

contemporâneo. Enfatiza ele, citando Schneider, serem os direitos fundamentais *conditio sine qua non* do Estado Democrático (SARLET, 2004, p. 68), e que, mais do que limitar o poder estatal, tais direitos legitimam o próprio Estado, na medida em que o Estado existe para efetivar os direitos básicos do povo.

Independentemente do elenco adotado, nota-se terem os direitos fundamentais dois intuitos precípuos, a saber, a defesa das pessoas perante o Estado e os particulares e a legitimação do Estado Democrático de Direito.

2.1.5 Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais primordialmente em seu Título II, cujo capítulo primeiro traz em seu bojo, a partir do artigo 5º, os direitos e deveres individuais e coletivos. No capítulo segundo, estão elencados os direitos sociais e, nos capítulos terceiro e quarto, figuram os direitos da nacionalidade e políticos, respectivamente.

Como leciona Guilherme de Moraes (2000, p. 35/38), os direitos fundamentais são divididos em: a) direitos individuais (próprios da pessoa individualmente considerada, como o direito à vida, à liberdade, à integridade etc.); b) metaindividuais (próprios do homem enquanto membro de uma coletividade determinada ou não, como os direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos); c) sociais (próprios do homem social, como os direitos sociais em sentido estrito - saúde, educação, moradia etc. -, econômicos e culturais); d) da nacionalidade (próprios do homem nacional, ligado ao Estado, como, por exemplo, o de se candidatar ao cargo de Presidente da República); e, e) políticos (próprios do homem cidadão, que viabilizam a participação política no Estado, como o direito ao voto, direito à participação no processo legislativo etc.).

O artigo 5º, § 1º, da Lei Fundamental preceitua a aplicabilidade imediata de todos os direitos e garantias fundamentais. Isso significa que qualquer norma veiculadora de um direito fundamental possui eficácia jurídica plena - independe de

regulamentação infraconstitucional para ser aplicada – ou contida - pode ser restringida no futuro, por lei ou por atividade estatal.

Por seu turno, os §§ 2º e 3º do artigo 5º demonstram ser a Constituição de 1988 um sistema aberto, haja vista admitirem que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nesse caso, para que tais direitos sejam identificados, duas constatações se fazem necessárias: uma, oriunda do princípio da equivalência, outra, relacionada à dignidade humana.

Com efeito, mister seja detectada a equivalência desses direitos aos direitos fundamentais expressos no catálogo constitucional, em termos de importância e substância, de modo que possam ser equiparados.

Toda e qualquer posição jurídica, seja ela enquadrada na noção de direitos implícitos ou decorrentes, seja ela encontrada na Constituição (fora do catálogo) [...] deverá, para ser considerado autêntico direito fundamental, equivaler – em seu conteúdo e dignidade – aos direitos fundamentais do catálogo (SARLET, 2004, p. 103).

Paralelamente, é essencial que os direitos implícitos ou decorrentes reflitam o valor dignidade humana, como já perfilhado.

Por fim, outro relevante aspecto dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988 está previsto em seu artigo 60, § 4º, IV, cláusula pétrea que veda a deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Isto porque, partilhando da visão de Ingo Sarlet¹⁹ (2004, p. 394-395), entende-se que, a par de uma interpretação sistemática das normas constitucionais, a expressão *direitos e garantias individuais* abrange todos os direitos fundamentais.

¹⁹ Compartilha do mesmo entendimento SOUZA NETO, 2003, p. 53.

Qualquer entendimento contrário afrontaria à necessária vinculação constitucional existente entre tais direitos e o Estado Democrático de Direito.

Ao defender tal postulado, Sarlet argumenta, de forma convincente, que, além de a Carta de 1988 não hierarquizar direitos individuais e direitos sociais, estes “são equiparáveis, no que diz com sua função precípua e estrutura jurídica, aos direitos de defesa” (SARLET, 2004, p. 394), sendo, ainda, referidos no preâmbulo constitucional como um dos objetivos do Estado.

Desta sorte, além de representarem um limite material à reforma da Constituição, os direitos fundamentais são especialmente protegidos e, por isso, detêm uma força maior no sistema normativo pátrio.

2.2 Participação popular

2.2.1 Definição

Neste trabalho, participação popular, denominada por alguns *participação cidadã*²⁰, consiste no processo de atuação do povo na esfera pública de um Estado; traduz-se na intervenção do povo nas instâncias de poder, seja por meio da ação conjunta nos processos decisórios, seja por intermédio do planejamento e da atividade fiscalizadora.

Adota-se, pois, um conceito amplo de participação, representado pela influência do povo em tudo o que diz respeito às suas necessidades sociais. Consiste em um processo de conquista, inerente à natureza política do homem – entendendo-se política como todo e qualquer ato voltado à satisfação dos interesses da coletividade, ou seja, “a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum” (DALLARI, 2004, p. 10).

²⁰ Discorda-se do posicionamento de Elenaldo Teixeira (2002, p. 31-32), para quem a expressão correta seria *participação cidadã*, haja vista que *participação popular* estaria relacionado apenas aos movimentos reivindicativos.

A participação não é um ato isolado e estático; ao revés, é um processo – e como tal constante e inacabado – de conquista e luta, por meio do qual o povo, ciente de sua responsabilidade social e na condição de sujeito ativo de sua própria história, atua em conjunto com o poder institucionalizado, em prol do interesse da coletividade, democratizando a esfera pública.

A participação popular consiste, pois, em um processo social construído a cada dia, com a prática participativa, por meio do que o homem se realiza como tal; “...é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais [...] um processo dinâmico e contraditório...” (SOUZA, 2004, p. 81), de enfrentamento dos problemas da sociedade e de reconhecimento da própria essência política do homem.

A participação não é somente um instrumento para a solução de problemas mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano [...]
A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo (BORDENAVE, 1994, p. 16).

Os teóricos da democracia participativa conceituam participação popular. Para Juan Bordenave (1994, p. 22-23), participar é “...fazer parte, tomar parte ou ter parte” em uma democracia participativa, sendo esta “aquela em que o povo faz parte de uma nação, tem parte na condução do Estado e toma parte na construção da sociedade da qual se sentem parte”, sendo princípios basilares da participação: 1) ter a natureza de direito; 2) possuir um fim em si mesmo; 3) constituir-se em um processo de desenvolvimento de consciência crítica e aquisição de poder; 4) gerar no povo um sentimento de apropriação (no sentido de pertencimento) do poder; 5) ser algo que se aprende praticando; 6) conter a possibilidade de ser organizada e provocada; 7) necessitar dos meios de comunicação; 8) exigir respeito as suas diversas formas de manifestação; 9) suportar o risco de gerar conflitos; e, 10) não ser imprescindível em todos os momentos (BORDENAVE, 1994, p. 77/80).

Pedro Jacobi (2002, p. 25) define a participação como um novo partilhar do processo decisório. Carole Pateman analisa as teorias de Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole para delinear os contornos de uma teoria da democracia participativa em que a participação é tida como a tomada de decisões em todas as áreas, desde

que assegurada a “igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 62), ressaltando-a como elemento essencial à democratização do sistema político.

Já para Pedro Demo, a participação só pode ser entendida como conquista, como processo infundável de autopromoção humana, jamais como concessão, haja vista constituir a base fundamental do Estado. A participação aparece como processo que tem por objetivos a autopromoção como forma de superação da situação assistencialista, a realização da cidadania, o exercício democrático – por meio do qual se aprende “a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade [...]” (DEMO, 1988, p. 71) -, bem como o controle do poder e da burocracia pelo povo, a implementação da negociação como forma de solução de conflitos e a consolidação de uma cultura democrática (DEMO, 1988, p. 66-79).

Elenaldo Teixeira, por sua vez, conceitua participação como a tomada de parte em um ato ou em um processo, em uma atividade política e coletiva; “[...] considera-se participação política desde comparecer a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios” (TEIXEIRA, 2002, p. 25).

Conforme o entendimento por ele explanado, a participação ideal é aquela necessariamente ligada à cidadania, ao cívico, que enfatiza “[...] as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres” (TEIXEIRA, 2002, p. 32); é a ação organizada do povo com o escopo de assumir a responsabilidade para com as decisões de interesse coletivo e concretizar o processo democrático.

Como pressupostos da participação, o autor apresenta a prática do diálogo entre as partes – sociedade civil e Estado -, a conscientização do povo e a solidificação de uma cultura democrática, bem como a existência de mecanismos

institucionais que lhes ofereça uma condição de permanência e regularidade (TEIXEIRA, 2002, p. 27-29).

Teixeira aborda também a participação como tomada de decisões pelo cidadão criticando as teorias de Sartori e Shumpeter²¹, consoante as quais as sociedades atuais, por serem complexas, não comportam a descentralização do poder. Para ele, cuidam de idéias elitistas que negam elementos fulcrais do próprio conceito de democracia, fazendo a ressalva, contudo, de que a participação deve ser moderada, estratégica, mormente porque a sociedade não pode substituir totalmente o Estado (TEIXEIRA, 2002, p. 33-36).

Dimas Macedo, a seu modo, (2005, p. 112), aborda a participação como forma

[...] de intervenção da soberania popular nas tomadas de decisão das instâncias públicas do poder e ao exercício do controle político sobre as manifestações legislativas e as posturas judicativas e governamentais. Essas intervenções podem ser feitas através da iniciativa popular legislativa, da revogação de mandatos e do plebiscito, da eletividade e do *impeachment* de juízes leigos e togados, do referendo e do veto popular, entre outros mecanismos e modelos de controle e participação.

E Gilberto Nardi Fonseca (2003, p. 720) esclarece que

a participação popular enquanto princípio constitucional é aquela participação do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito da participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Portanto, todas as definições aqui referidas consideram participação popular como um processo por meio do qual o povo, de forma livre e consciente, toma parte nas decisões políticas do Estado.

2.2.2 Classificação e espécies

Na visão de Cicília Peruzzo (1999, 78-81), existem três formas de participação, quais sejam, a participação passiva, a participação controlada e a participação-

²¹ Uma análise de tais teorias pode ser encontrada na obra *Participação e teoria democrática*, de Carole Pateman (1992).

poder. A primeira reflete o conformismo e a submissão do povo, a falta de interesse e o seu consentimento implícito em relação às decisões tomadas pelo Estado; a segunda é a participação concedida pelo Estado, como a que ocorre no planejamento participativo. Para a autora, é na terceira modalidade que está a participação popular por excelência. A participação-poder reside na partilha do poder, na intervenção autônoma, ativa e consciente do povo, livre de qualquer tipo de manipulação, expressando-se pela co-gestão ou pela autogestão. Esta representa a estrutura básica do Estado socialista, em que o poder é exercido plena e diretamente pelo povo, por meio da tomada de decisões em todas as esferas da sociedade (PERUZZO, 1999, p. 84); aquela - a co-gestão - ocorre quando o poder é compartilhado entre povo e Estado, havendo uma espécie de gerência conjunta das decisões de interesse público, como, por exemplo, a “co-participação ativa no gerenciamento de uma instituição, uma associação sem fins lucrativos, uma empresa ou um órgão público” (PERUZZO, 1999, p. 82).

Há, do mesmo modo, duas formas de se enquadrar a participação popular. Do ponto de vista histórico, a participação classifica-se como direito político de primeira dimensão; de acordo com o critério da titularidade, consiste em direito individual ou coletivo, dependendo da forma de expressão no caso concreto.

Declarando o direito de participação como direito fundamental político²², Jorge Miranda elucida: “Há direitos da pessoa frente ao Estado ou no Estado, direitos de participação na vida pública [...] de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país [...]” (MIRANDA, 1998, p. 87).

Na mesma diretiva, Ingo Sarlet (2004, p. 190) alude aos direitos de participação – por ele denominados *direitos de cidadania* – como direitos políticos previstos na Constituição de 1988, que servem ao exercício da soberania popular, por meio de democracia representativa e direta.

Por outro lado, o direito à participação popular será individual ou coletivo²³, dependendo do instrumento constitucional utilizado ou do suporte normativo da

²² No mesmo sentido: MORAES (2000, p. 38).

²³ Partilha do mesmo entendimento Dalmo Dallari (2004, p. 44).

hipótese apresentada. Será individual, por exemplo, quando manifestado por meio da ação popular (artigo 5º, LXXIII, da Constituição de 1988) proposta por apenas um cidadão ou quando uma pessoa denunciar irregularidades cometidas perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, § 2º). Ao revés, a título de ilustração, será coletivo o direito quando for proposta lei de iniciativa popular ou em caso de participação de vários indivíduos nas ações e nos serviços públicos de saúde.

Quanto às espécies, há variadas formas de participação, como a participação política, a participação no trabalho e a participação no bairro. Em relação aos níveis, elenca-se a participação na informação, no planejamento e na execução dos serviços e obras públicos, nas decisões políticas e na administração do governo.

Dalmo Dallari (2004, p. 39-50) expõe acerca dos tipos de participação, relacionando as seguintes categorias: participação individual, iniciada por uma só pessoa; coletiva, iniciada por um grupo de pessoas; eventual ou esporádica; e, organizada ou sistemática. Já Bordenave (1994, p. 32-33) expõe os diversos graus e níveis de participação. Para referido autor, a participação popular é graduada em 1) informação sobre os atos públicos; 2) consulta facultativa, a critério do Estado, acerca das questões de interesse de todos; 3) consulta obrigatória, que ocorre quando o Estado tem o dever de ouvir os cidadãos; 4) elaboração/recomendação de propostas sobre medidas a serem tomadas pelo Estado; 5) co-gestão, no sentido de compartilhamento da organização e das decisões; 6) delegação do exercício de poder aos cidadãos; 7) autogestão, na perspectiva de controle total do povo da gestão da esfera pública.

2.2.3 Natureza

Consoante asseverado, direitos fundamentais são os direitos estabelecidos na constituição de um Estado, em um lapso temporal determinado, e que traduzem as necessidades mais fundamentais das pessoas nele residentes, protegendo-as de arbitrariedades cometidas por agentes públicos ou particulares.

Com base nesse aporte teórico, pode-se afirmar que, no Brasil, a participação é um direito fundamental do povo, concretizador do Estado Democrático de Direito. Assim, se no Estado Liberal a participação política era sinônimo de participação restrita ao momento eleitoral, e se a partir do Estado Social o direito à participação começou a agregar o caráter democrático próprio desse período, estendendo-se a mais titulares, somente com o advento do Estado Democrático de Direito ganhou a feição que tem hoje.

A participação popular deve ser entendida, pois, como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros, garantido pela Constituição Federal, necessário à concretização do princípio democrático e do Estado Democrático de Direito.

Nessa esteira de entendimento, afirma Humberto Cunha (1997, p. 91-92):

Participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição [...] [...] antes de ser um direito fundamental, é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos.

Na mesma direção:

[...] o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorre diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (SCHIER, 2002, p. 27).

E, ainda, Meigla Merlin (2004, p. 119):

Propomo-nos a pensar o direito à participação como conquista maior do Estado Democrático de Direito e como síntese dos direitos humanos. [...] a formulação e implementação do direito à participação visa buscar a superação da exclusão social, pela possibilidade de ingresso dos excluídos do discurso democrático à mesa de debates [...].

Destarte, é direito fundamental do povo brasileiro participar ativamente das instâncias públicas, enquadrando-se perfeitamente na concepção de direitos fundamentais anteriormente partilhada.

Primeiro, porque o direito à participação no Brasil traduz a noção de dignidade humana hoje prevista na ordem jurídica brasileira. De fato, influenciar nos atos de interesse da coletividade é condição básica das pessoas que a formam, sem a qual não se tem uma vida digna; significa, igualmente, concretizar os princípios constitucionais da soberania popular e do regime democrático.

Nesse viés, Ingo Sarlet (2002, p. 97) declara ser o direito de participação indissociável da noção de dignidade humana, porque “a liberdade pessoal, como expressão da autonomia da pessoa humana (e, portanto, de sua dignidade) reclama a possibilidade concreta de participação na vontade geral”. Paulo Bonavides (2006, on line) compreende a dignidade humana como princípio maior da constituição “que legitima a soberania popular”.

Ao discorrer sobre a participação como direito de todo indivíduo, Dalmo de Abreu Dallari faz referência à já mencionada Declaração Universal dos Direitos do Homem, concluindo que “Se todos os seres humanos são essencialmente iguais [...], e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade, não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer” (DALLARI, 2004, p.26-27).

Em segundo lugar, porque o direito à participação popular entremostra-se como elemento legitimador do Estado Democrático, na medida em que representa uma forma de controle estatal. Com efeito, o direito à participação permite tanto que o povo inspecione e acompanhe atos, órgãos e agentes públicos, como que as mais importantes decisões do Estado sejam por ele adotadas.

A participação do povo legitima o Estado porque o Estado existe para o povo, e não o contrário. Essencial ao Estado Democrático, a participação popular é a concretização da própria democracia. Se democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo, nada mais coerente que o povo tenha o direito de participar do governo (em sentido amplo).

Pérez Luño (2006, p. 208), ao discorrer sobre o direito à participação política popular, pontua:

La participación se considera una condición necesaria de la actividad y funcionamiento del Estado social de Derecho y en especial en sus medidas de planificación económica, que para ser democrática exige la presencia activa de los afectados en la adopción de procedimientos [...].

E ainda: “[...] el carácter democrático del Estado de Derecho se concreta en el protagonismo que en su seno adquiere la soberanía popular y en la consiguiente relevancia que en dicho Estado adquieren los mecanismos de democracia directa” (PÉREZ LUÑO, 2006, p. 209).

Ademais, há, na Carta Magna, inúmeros dispositivos decorrentes do parágrafo único de seu artigo 1º, que prevêem, expressa ou implicitamente, o direito à participação, inclusive no Título II, intitulado *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*. Todos eles atribuem responsabilidade ao povo e garantem sua efetiva interferência na formação da vontade política do Estado, ou seja, na criação de políticas públicas, no planejamento, na fiscalização e na organização administrativa do Estado, sempre com a finalidade de concretizar práticas participativas e legitimar o Estado Democrático de Direito.

Corroborando esse posicionamento, decisão monocrática da lavra do Ministro Cezar Peluso, do Supremo Tribunal Federal Brasileiro, concedeu o acesso de alguns cidadãos ao Plenário da Câmara dos Deputados, com supedâneo no direito fundamental à participação popular:

[...] Na República Federativa do Brasil, "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", nos termos previstos na Constituição (art. 1º, par. único, CF). O Poder Legislativo é exercido pelos representantes eleitos diretamente para o Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. **Essencial à democracia que se garanta a participação popular nos processos de tomada de decisão que devem ser, em regra, públicos.** 6. Dando cumprimento aos mandamentos constitucionais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assegura que as sessões serão, em regra, públicas (art. 69), que o público terá acesso franqueado às galerias que circundam o Plenário daquela Casa (art. 77, § 4º) e que qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação, poderá ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos durante o expediente e assistir, das galerias, às sessões do Plenário e às reuniões das Comissões (art. 272). 7. O cânone da publicidade, porém, não é absoluto, cedendo diante de interesses de igual ou maior relevância. Confirma-se, por exemplo, a norma inserta no art. 93, IX, CF. No mesmo sentido, a norma encartada no artigo 267 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - que haure sua validade do disposto no artigo 51, incisos III e IV, da CF -, que diz que à Mesa cumpre tomar as medidas necessárias à

manutenção da ordem e da disciplina nos edifícios da Câmara e sua adjacências. As aludidas medidas devem ser tomadas de forma a resguardar tanto a publicidade de suas sessões como o regular desenvolvimento de suas atividades e a segurança das pessoas que ali estiverem. 8. Ante o exposto, **CONCEDO A LIMINAR pleiteada para que seja franqueado aos pacientes o ingresso na Câmara dos Deputados -- plenário e adjacências --, enquanto durar o julgamento do Projeto de Emenda Constitucional n. 40/2003**, sem prejuízo da observância das medidas de segurança e de policiamento internos da Casa. Comunique-se o inteiro teor desta decisão, solicitando-se informações. Publique-se. (*Habeas Corpus* nº 83399 MC/DF. Rel. Min. Cezar Peluso, Supremo Tribunal Federal, julgado em 06/08/03). (Grifo nosso).

Portanto, a participação popular afigura-se como direito fundamental da pessoa humana, sendo, por isso, condição lógica de um governo democrático. Seja perante os órgãos públicos, seja perante a sociedade, fundamental é que a concepção de participação popular esteja sempre atrelada às idéias de democratização do espaço público e concretização dos direitos fundamentais próprios do Estado Democrático de Direito.

2.2.4 Finalidade

A participação popular tem por fim precípua a democratização do regime democrático. Por meio da participação, promove-se o equilíbrio entre as formas representativas e participativas de governo e concretiza-se o princípio da soberania popular.

Esclarece Ingo Sarlet, a propósito, que o fato de a Constituição Federal prever direitos como o da participação política faz dos direitos fundamentais pressupostos e instrumentos da democracia. Assim,

a liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório, e, em decorrência, do exercício de efetivas atribuições inerentes à soberania (direito ao voto, igual acesso aos cargos públicos etc.), constitui, a toda evidência, complemento indispensável às demais liberdades (SARLET, 2004, p. 71).

Ou seja, a participação popular apresenta-se como mecanismo essencial à realização do Estado Democrático de Direito e à efetivação dos demais direitos fundamentais. “A participação organizada e progressiva da população é o caminho

insubstituível para a formação de uma sociedade realmente democrática, em que a pessoa humana como fundamento e fim da vida social tenha sua dignidade respeitada” (MONTORO, 1999, p. 298).

Interessante salientar, por fim, a finalidade educativa da participação. De todas as características, merece destaque a sua potencialidade para desenvolver nos cidadãos uma consciência crítica, contribuindo para a formação de uma cultura participativa e democrática.

Com efeito, participar é uma forma de o povo absorver a essência do regime democrático e introduzir os princípios dele decorrentes no seu cotidiano. Isso se dá porque a participação implica o desenvolvimento de um senso de responsabilidade e de um discernimento crítico sobre o papel de cada cidadão na edificação de uma esfera verdadeiramente pública, que assegure os direitos fundamentais básicos, atenda aos anseios sociais e resguarde um mínimo de dignidade a todos. O indivíduo se fortalece enquanto cidadão por intermédio das práticas participativas, para, fortalecido, participar cada vez mais, solidificando a cultura democrática e concretizando o Estado Democrático de Direito.

Por isso, Bordenave (1994, p. 56) atribui à participação “uma *função educativa* da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição”, ao tempo em que Cicília Peruzzo (2004, p. 84) ressalta a participação como

processo que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta. Como tal é um processo que se desenvolve a partir do confronto de interesses presentes a essa realidade e cujo objetivo é a sua ampliação enquanto processo social.

De igual maneira, Pedro Demo (1988, p. 79) tece considerações acerca da cultura democrática como um dos objetivos da participação popular:

Ao lado do controle do poder, talvez se pudesse afirmar que o objetivo mais essencial da participação é a consolidação daquilo que chamamos cultura democrática. Assumindo o conceito de cultura como processo de identificação comunitária, cristalizando os traços mais característicos dos modos de ser e de produzir, cultura democrática significa democracia como

cultura de um povo, ou seja, como marca característica de sua organização e sobrevivência.

E Carole Pateman (1992, p. 60): “A principal função da participação [...] é educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos”. Para a autora, essa peculiaridade torna a participação um processo estável, que se auto-sustenta, na medida em que “promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Diante de tais assertivas, pode-se afirmar ser a participação do povo nas decisões políticas do Estado um direito fundamental constitucionalmente assegurado, a ser garantido a todos, indistintamente. Elemento concretizador da própria democracia, a participação como direito fundamental significa que os cidadãos não são apenas expectadores, mas agentes ativos da gestão pública, atores sociais com poder decisório, capazes de consolidar o princípio da soberania popular e os ideais republicanos.

Por último, impende destacar a observação de Paulo Bonavides acerca da democracia participativa. Segundo o autor, esta teoria se confunde com a própria teoria material da Constituição, porque “sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima” (BONAVIDES, 2001, p. 36), e, por isso, na teoria da Constituição, não faz sentido relegar-se os princípios da Nova Hermenêutica, pelos quais a constituição deve ser aberta, inclusiva e pluralista, de forma a permitir a real e efetiva atuação do povo na vida pública.

Portanto, há várias formas de se delimitar o que é participação política, suas espécies e seus graus. Mas, independentemente do enfoque, todos os autores convergem em um ponto: a participação política do povo é a essência do regime democrático.

2.2.5 Previsão constitucional

A Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo vários preceptivos reveladores do direito à participação popular, a começar pelo princípio da soberania popular, previsto no parágrafo único do seu artigo 1º, consoante o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, e pelo regime democrático, previsto no *caput* do mesmo artigo.

Tais dispositivos prevêm, expressa ou implicitamente, o direito à participação, inclusive no Título II, nominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, como, por exemplo, o artigo 14, cujo preceito estabelece o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação [...] Com efeito, essa democracia [...] já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular (BONAVIDES, 2001, p. 41).

Entretanto, a participação popular não está adstrita aos institutos preconizados no artigo 14 da Constituição²⁴, havendo vários outros preceitos consagradores do direito à participação na Carta Magna, a saber:

Art 5º, XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Art 5º, LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Art 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art. 10 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

²⁴ Cf. MACEDO (2005, p. 113).

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.

Art. 29, XII - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Art. 31, § 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.

Art. 37, § 3º - A lei disciplinará formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta...

Art. 61, *caput* - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; § 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.

Art 74, § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 89, VII – O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Art. 103-B, XIII – O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Art. 130-A, VI - O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Art. 173, § 1º - A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade.

Art. 194, VII – 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. VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198, III - 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: III - participação da comunidade.

Art. 204, II - 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: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 205. - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206, VI – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Art. 216, § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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 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.

Art. 227, § 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais...

Art. 230 – A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Art. 79, parágrafo único do ADCT – É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Parágrafo único - O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

Art. 82 do ADCT – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

Como se pode depreender, várias são as previsões constitucionais preconizadoras da participação do povo, sendo um equívoco sua redução aos mecanismos estipulados pelo artigo 14.

Importa salientar que, sendo um direito fundamental, o direito à participação, além de figurar na categoria dos princípios mais importantes do ordenamento, encontra-se sob a égide de várias normas protetivas.

Assim, a participação popular está protegida por cláusulas pétreas, não podendo ser abolida por emenda constitucional (artigo 60, §4º, IV, da Constituição Federal), ao tempo em que as normas que a veiculam têm aplicabilidade imediata, nos termos do artigo 5º, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Isso significa que os preceptivos em referência aplicam-se diretamente, mesmo na ausência de lei regulamentadora, no caso de norma de eficácia limitada, ou quando restringidas por lei posterior, na hipótese de norma de eficácia contida.

2.2.6 Ordem internacional

Não se pode deixar de mencionar que o direito à participação encontra-se previsto no artigo 21 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (artigo 21 - “Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”), bem como no artigo 25, “a”, do *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*:

Art. 25 - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no art. 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos.

Na mesma linha, a *Convenção Americana de Direitos Humanos* preconiza, em seu artigo 23, os direitos políticos dos cidadãos: “1 - Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos”.

De igual modo, as alíneas “b” e “c” do artigo 7º da *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher* garantem, respectivamente, o direito das mulheres de “participar da formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos em todos os níveis de governo”, assim como de “participar em

organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país”. No mesmo viés, o artigo 14 do referido diploma legal resguarda o direito das mulheres que vivem em zonas rurais de “participar plenamente da elaboração e execução dos planos de desenvolvimento em todos os níveis” e de “participar de todas as atividades comunitárias”.

Por sua vez, a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher* estipula no artigo 4º, 10, “o direito de ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, incluindo a tomada de decisões”.

Ora, como se sabe, o artigo 5º, § 2º, da Constituição de 1988, preconiza que os direitos e garantias expressos em tal preceptivo não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Inclusive, se assim considerado, o direito à participação cumpre as exigências do princípio da equivalência, acima delineado. A uma, porque se equipara em importância e conteúdo aos demais direitos previstos no catálogo expresso da Constituição de 1988; a duas, porque traduz a dignidade da pessoa humana, essência de todos os direitos fundamentais.

Dessarte, a ordem constitucional vigente reconhece como fundamentais os direitos constantes de tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Se é certo que tal preceito menciona *tratados internacionais*, não é menos certo que a melhor doutrina entende que a citada expressão deve ser interpretada em sentido lato, abrangendo outros documentos internacionais, como os pactos e as convenções²⁵.

A propósito, esclarece Ingo Sarlet (2004, p. 136):

²⁵ A propósito, Flávia Piovesan (1998, p. 33) cita um rol de documentos internacionais ratificados pelo Brasil após 1988, entre os quais estão o *Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos* (ratificado em 24 de janeiro de 1992), o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (ratificado em 24 de janeiro de 1992), a *Convenção Americana de Direitos Humanos* (ratificada em 25 de setembro de 1992) e a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher* (ratificada em 27 de novembro de 1995).

[...] na medida em que os principais documentos internacionais consagradores dos direitos humanos não se enquadram [...] na categoria jurídica dos tratados e em se considerando apenas estes como hábeis a servirem de fonte para direitos materialmente fundamentais, estar-se-ia restringindo gravemente (para não dizer completamente) o alcance do art. 5º, § 2º, de nossa Constituição, que outra finalidade não possui senão a de viabilizar a incorporação de outros direitos fundamentais que não tenha sido expressamente previstos.

Para Sarlet, a amplitude da norma constitucional contida no § 2º do artigo 5º permite até mesmo a inclusão dos direitos previstos em regras de direito internacional distintas dos pactos e das convenções. É o caso, por exemplo, da já citada Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, cujo formato é o de resolução (SARLET, 2004, p. 136).

Ressalte-se, porém, que no caso de aprovação por três quintos dos votos dos membros da Câmara e do Senado, em dois turnos, os tratados e convenções sobre direitos humanos serão equiparados às emendas constitucionais, nos termos do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

3 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: CONVERGÊNCIA ENTRE A TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E A ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL

Nas duas primeiras partes deste trabalho, foram analisados os conceitos de democracia participativa e participação popular, sob a ótica dos direitos fundamentais. No presente capítulo, tenciona-se mostrar a importância do espaço municipal para a concretização de tais princípios e para a realização do Estado Democrático de Direito, inclusive com a apresentação de algumas experiências vivenciadas no Brasil.

Para tanto, discorre-se sobre a democracia deliberativa proposta por Jürgen Habermas, em razão de essa teoria afigurar-se um modelo aperfeiçoado da democracia participativa e, portanto, com mais condições de assegurar a concretização acima defendida, mormente em se tratando de esferas públicas²⁶ marcadas pela desigualdade social²⁷, como é o caso do Brasil.

Com efeito, a teoria habermasiana supera alguns pontos da democracia participativa: além da inclusão do povo nas etapas decisórias, propõe uma relação argumentativa crítica entre os participantes, capaz de originar opiniões livres e racionais que expressem mais adequadamente a vontade coletiva.

Além disso, a democracia deliberativa distingue-se da participativa tanto em razão de não excluir as formas representativas de deliberação, conforme os defensores mais radicais da democracia participativa, como por não se limitar a

²⁶ A despeito da distinção proposta por alguns autores entre espaço público e esfera pública, considera-se, no presente trabalho, que ambos representam a mesma idéia.

²⁷ C.f. SOUZA NETO, 2006, p. 20.

fomentar mecanismos participativos desinteressados na justificação racional das decisões²⁸.

A democracia deliberativa entremostra-se, pois, mais adequado à efetivação de direitos fundamentais em um regime democrático, principalmente quando decorrente de ações participativas e deliberativas vivenciadas em um espaço público local.

3.1 A Democracia Deliberativa proposta por Jürgen Habermas

3.1.1 Conceito

Não obstante a existência de diferentes enfoques acerca da democracia deliberativa²⁹, aborda-se, neste trabalho, a tese procedimentalista defendida por Habermas.

Jürgen Habermas parte da premissa de que a complexidade das sociedades modernas, agravada com o fenômeno da globalização, impõe a busca de um elemento mediador apto a conciliar as diferenças cada vez maiores existentes entre as pessoas, haja vista que as teorias liberal e republicana não se entremostam mais capazes de encontrar soluções ideais para os problemas surgidos nesse novo tempo.

Para o autor, a sociedade, a cultura e a personalidade, componentes do mundo da vida, perdem cada vez mais a liberdade, em decorrência da ação destrutiva operada pelo mercado capitalista e pelo poder do Estado, que formam o mundo sistêmico. A solução apontada para essa colonização está no estabelecimento de um novo paradigma social³⁰, que transfira a racionalidade social do sujeito individual

²⁸ Nesse aspecto, corrobora-se o entendimento esposado por Loïc Blondiaux (2004, on line), que afirma: "Je suis conscient de la nécessité [...] de ne pas confondre participation et délibération. [...] S'il existe des dispositifs délibératifs non participatifs [...] et des procédures participatives qui peuvent être pas délibératives [...], les nouvelles formes démocratiques étudiées ici ont pour caractéristique principale de croiser ces deux dimensions, de relevertout à la fois de la 'démocratie participative' et la 'démocratie délibérative', au point de rendre assez artificielle l'opposition entre ces deux concepts aujourd'hui".

²⁹ Dedicam-se também ao estudo da democracia deliberativa James Bohman, Joshua Cohen e John Rawls, dentre outros.

³⁰ Boaventura de Sousa Santos (2004, p. 52-54) defende, justamente, essa nova racionalidade, asseverando que a democracia "[...] não poderá se concretizar se não houver uma outra forma de

para uma intersubjetividade sem sujeito determinado, e, por conseguinte, estimule um agir comunicativo calcado no diálogo.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende da cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (HABERMAS, 2003, p. 21).

Segundo Habermas (2003, p. 24), a soberania “retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos [...] para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente”, poder este que resulta da interação das instituições com a esfera pública³¹ mobilizada. Ou seja, há uma transmutação do conceito de soberania popular que, tentando superar os enfoques liberal e republicano, passa a ter como núcleo as redes de comunicação geradas pelas práticas deliberativas, conciliando-se com o Estado Democrático de Direito.

É exatamente nessa ação comunicativa intersubjetiva, baseada em uma nova concepção de soberania, que está a essência da teoria da democracia deliberativa. Segundo Habermas, o aperfeiçoamento da comunicação entre os indivíduos, decorrente da prática deliberativa, importa a evolução da própria democracia, na medida em que os assuntos de interesse de todos passam a ocupar a pauta cotidiana da sociedade.

Na própria prática cotidiana, o entendimento entre sujeitos que agem comunicativamente se mede por pretensões de validade, as quais levam a uma tomada de posição em termos de sim/não – perante o maciço pano de fundo de um mundo da vida compartilhado intersubjetivamente. Elas estão abertas à crítica e mantêm atualizado, não somente o risco do dissenso, mas também a possibilidade de um resgate discursivo. Neste sentido, o agir comunicativo aponta para uma argumentação, na qual os participantes justificam suas pretensões de validade perante um auditório ideal sem fronteiras (HABERMAS, 2003, p. 50).

A democracia deliberativa proposta por Habermas pode ser conceituada como um procedimento público de deliberação impulsionado pela sociedade, entre pessoas livres e em igualdade de condições, que se comunicam por meio da

racionalidade”, se não for adotado um conhecimento mais amplo, principalmente que concilie os princípios de igualdade e de diferenças. No mesmo sentido: LEAL, 2003, p. 46; BARBOSA, 2003, p. 260.

³¹ Habermas aprofunda a questão da esfera pública na obra *Mudança estrutural da esfera pública* (2003).

argumentação racional, dentro de uma esfera pública institucional ou não. Traduz um processo de discussão ocorrido em um espaço comum, formado por uma rede de comunicação aberta, orientada pelo entendimento.

É, portanto, uma democracia fundada na discussão pública, originada espontaneamente no seio social, que se dá por meio de procedimentos racionais ocorridos em esferas públicas, entre atores sociais que agem comunicativamente.

Nas palavras de Habermas (2003, p. 19), reside em um

processo democrático [que] estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-atendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e eqüitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e de ordem insubstituível da socialização comunicativa.

E, ainda:

O conceito de política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência *jurídica*, de uma escolha de instrumentos racional e *voltada a um fim específico* [...] (HABERMAS, 2004, p. 285).

Desse modo, a proposta habermasiana é aquela na qual a democracia se realiza em uma esfera pública livre, igualitária e aberta, com o objetivo de buscar, por meio do diálogo argumentativo, um consenso social capaz de minimizar os entraves próprios do mundo hodierno.

É a democracia da sociedade complexa, em que os participantes respeitam as diferenças culturais e o pluralismo, mas, sobretudo, aderem, por meio da deliberação pública desenvolvida a partir de sessões e concessões, a um mínimo comum, em prol da boa convivência social.

Um dos instrumentos mais poderosos que a democracia tem para fazer do conflito uma oportunidade positiva é a deliberação.

A deliberação se converte em valor social quando, diante de um conflito: pessoas diferentes são capazes de colocar em jogo seus interesses, podem expressar, sustentar e defendê-los com serenidade e transparência; procuram convencer os outros da pertinência de seus interesses, mas estão dispostos a se deixar convencer pela prioridade de outros interesses, aprendem a ceder e a receber concessões e, entre todos, baseando-se nas diferenças, são capazes de construir bens coletivos.

A deliberação social é o instrumento da democracia para construir consensos sociais que são a base para a paz (TORO, 2005, p. 28-29).

Nesse contexto, pode-se afirmar, também, que a democracia deliberativa proposta por Habermas preserva os elementos definidos por precursores dessa teoria, como Amy Gutmann e Dennis Thompson (2002, on line), conforme os quais:

La démocratie délibérative est une conception de la politique démocratique dans laquelle les décisions et les politiques sont justifiées par un processus de discussion entre des citoyens libres et égaux ou leurs représentants imputables. [...] Son principe fondamental est que les citoyens se doivent de fournir à autrui des justifications concernant les lois qu'ils s'imposent collectivement.

Para tais autores, a democracia deliberativa difere dos demais tipos de democracia, em razão de conter, em sua essência, a possibilidade de sua própria revisão. Segundo eles, os princípios que regem a deliberação democrática são moral e politicamente provisórios, na medida em que estão sujeitos, a qualquer tempo, a modificações em sua justificativa moral e política.

A tendência contemporânea da teoria democrática é a de valorizar o momento comunicativo e dialógico que se instaura quando governantes e cidadãos procuram justificar seus pontos de vista sobre as questões de interesse público. O fundamental para a perspectiva democrático-deliberativa é compreender a democracia além da prerrogativa majoritária de tomar decisões políticas. A democracia deliberativa implica igualmente a possibilidade de se debater acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. A legitimidade das decisões estatais decorre não só de terem sido aprovadas pela maioria, mas também de terem resultado de um amplo debate público em que foram fornecidas razões para decidir (SOUZA NETO, 2006, p. 86).

De igual modo, e, em síntese:

Habermas concorda com Joshua Cohen sobre a necessidade das deliberações (que devem abranger qualquer matéria passível de regulação jurídica e relevante *do ponto de vista dos interessados*) se realizarem argumentativamente (ou seja, tendo em vista a coerção do melhor argumento), de forma inclusiva (relativamente a todos possíveis

interessados) e pública, livre de coerções externas (que colocam em risco a formação livre da vontade) e internas (que colocam em risco a igualdade), deliberações estas que são, no entanto, falíveis, ou seja, reformuláveis (GALUPPO, p. 158).

Tem-se, nesses termos, uma teoria que propõe um regime democrático distinto dos demais, a priorizar a interação dialógica entre os cidadãos, em prol de um consenso justificado, provisório e mutável, necessário a toda e qualquer vida que se proponha à aceitação das diferenças.

3.1.2 Características

Ao caracterizar a democracia deliberativa, Habermas, citando Cohen, discorre sobre a forma argumentativa das deliberações, a natureza inclusiva e pública do procedimento e a autonomia dos debates, enquanto livres de qualquer tipo de coerção interna ou externa, acrescentando, ainda, outras cinco peculiaridades:

a) a inclusão de todas as pessoas envolvidas; b) chances reais de participação no processo político, repartidas equitativamente; c) igual direito a voto nas decisões; d) o mesmo direito para a escolha dos temas e para o controle da agenda; e) uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos (HABERMAS, 2003, p. 42-43).

A igualdade é um dos mais relevantes aspectos desse modelo, tanto no que diz respeito ao acesso aos debates, como no que tange à capacidade de influir verdadeiramente nas decisões políticas. “Sem igualdade material razoável, não há tampouco igualdade efetiva de possibilidade de participar na vida pública, e as vítimas da exclusão social tornam-se excluídas também politicamente” (SOUZA NETO, 2006, p. 60).

Nesse sentido, Racimo (2006, p. 53) enfatiza que a democracia deliberativa propõe um procedimento que assegura a igualdade de condições entre os membros da sociedade, sendo necessário, para tanto, “[...] que en toda decisión relevante se sostenga una discusión pública basada en un proceso de previa información por parte de los ciudadanos”.

Outra marca distintiva reside no fato de a deliberação ocorrer a partir de um consenso quanto às regras de participação, e não quanto ao resultado. Havendo acordo entre os participantes no que concerne às regras do jogo, a conclusão do procedimento deliberativo pode diferir do ideal originariamente desejado por todos, na medida em que alguns acabam cedendo à decisão fundada no melhor argumento, podendo-se afirmar, pois, que um consenso é democrático, quando “[...] resulta de mecanismos de arbitragem em que atores em posição de igualdade formal consentem a validade das instituições resultantes” (EINSENBURG, 2001, on line).

Isso quer dizer que a democracia deliberativa proporciona não só a inclusão das minorias, mas também a possibilidade de tais grupos terem sua opinião como vencedora. De fato, o processo de deliberação baseado na argumentação, marcado pela constante mutação, é decidido com base no critério do melhor argumento, e, nesses termos, permite tanto que prevaleça a vontade da minoria – no caso de as alegativas por ela expendidas serem melhores –, como que a opinião vencedora da maioria seja posteriormente modificada. Como explica Marcelo Galuppo (2002, p. 150), discorrendo sobre a tese habermasiana: “não é numericamente ou, propriamente, através de identidades culturais, que devemos diferenciar [...] a maioria da minoria, mas através de sua capacidade de fazer prevalecer seus argumentos e suas pretensões”.

Para Habermas (2004, p. 327), uma democracia deve assegurar aos grupos minoritários “[...] a possibilidade de dar continuidade à discussão interrompida, ou então retomá-la, bem como a possibilidade de mudar a situação da maioria em virtude de argumentos (supostamente) melhores”. Isto porque, nesse tipo de democracia, o processo de deliberação pública permite que todos os afetados pela decisão exponham seu ponto de vista racionalmente, por meio da argumentação, de modo que haja sempre uma justificativa para as decisões encontradas. Do mesmo modo, parte-se da premissa de que a opinião das pessoas é variável, estando sempre em mutação (RACIMO, 2006, p.54-55).

Outrossim, a democracia fundada na deliberação supera a tradicional idéia de agregação de vários interesses privados, que considera a decisão da maioria dos participantes, independentemente de sua justificação.

La democracia deliberativa supone, a diferencia de lo postulado por la democracia agregativa, que las decisiones acerca del poder estatal son colectivas en tanto ellas están dirigidas a ofrecer consideraciones aceptables para otros, entendidas éstas como libres, iguales y razonables. La verdadera democracia requiere algo más que contar o sumar los intereses computados en la elección (RACIMO, 2006, p. 50).

Para o citado autor, a democracia deliberativa consiste na busca do consenso por meio do intercâmbio de opiniões baseadas na argumentação razoável, em prol de um bem comum, e não com vistas à defesa de interesses particulares. Representa, pois, a superação da concepção liberal de cidadania, tendo em vista pressupor a participação de cidadãos realmente interessados nas questões sociais.

Habermas (2004, p. 322), ao discorrer sobre as diferenças nas sociedades multiculturais, assevera ser

[...] necessária uma mudança de perspectiva. Os envolvidos precisam deixar de lado a pergunta sobre que regulamentação é 'melhor para nós' a partir da respectiva visão que consideram 'nossa'; em vez disso, precisam checar, sob o ponto de vista moral, que regulamentação 'é igualmente boa para todos' em vistas da reivindicação prioritária da coexistência sob igualdade de direitos.

Na democracia deliberativa, destaca-se, ainda, a institucionalização dos direitos políticos como forma de garantir as práticas participativas:

Na sua Teoria do Discurso, o pensador de Frankfurt defende a tese de que somente os processos democráticos discursivos e deliberativos fornecem legitimidade ao direito. Somente os processos comunicativos e os mecanismos democráticos participativos garantem a livre manifestação da autonomia pública dos cidadãos. Tais processos precisam ser resguardados através da institucionalização jurídica dos direitos políticos de comunicação e de participação (VIEIRA, 2001, p. 20).

Outra peculiaridade sobre a qual discorre Fernando Racimo é o fato de a democracia deliberativa ser essencialmente normativa, na medida em que descreve um modelo ideal de democracia, com o objetivo de superar os entraves vivenciados pelos regimes democráticos da atualidade, principalmente no que se refere aos

decorrentes da mera aplicação da regra da maioria (RACIMO, 2006, p. 46). Para o autor, essa teoria almeja o aperfeiçoamento dos procedimentos deliberativos por intermédio da prática reiterada do intercâmbio de idéias voltado a uma decisão consensual.

Por fim, frise-se que, nessa concepção, o processo democrático não deixa de ter por finalidade a legitimação do Direito, sendo certo que “[...] regulamentações que podem requerer legitimidade são justamente as que podem contar com a concordância de possivelmente todos os envolvidos como participantes em discursos racionais” (HABERMAS, 2004, p. 300).

Para Habermas, a democracia deliberativa legitima-se com a realização dos princípios da soberania popular e dos direitos fundamentais. Isto porque a legitimidade do Estado Democrático de Direito está justamente nesse amplo e racional debate político entre as pessoas, com vistas à efetivação dos direitos fundamentais; quanto mais racional a discussão pública, mais democrático o sistema.

Por isso, o mencionado autor defende que os “[...] processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei” (HABERMAS, 2003, p. 23).

Tim Heysse (2006, on line), corroborando com a concepção habermasiana, aponta três características de democracia deliberativa: “la délibération transforme les conceptions [...], façonne les conceptions et [...] va à l’encontre du populisme”, ressaltando, ainda, que referido tipo de regime significa maior legitimidade das decisões e, principalmente, possibilita decisões melhores, no sentido de mais justificadas e razoáveis, e que correspondem mais fielmente aos anseios do povo.

A democracia assentada na deliberação possibilita, assim, a discussão sobre um grande número de assuntos de interesse de todos, a inclusão das minorias nos

processos deliberatórios e decisórios e, por conseguinte, o aperfeiçoamento da participação popular no Estado Democrático de Direito.

3.2 A efetivação da participação popular e dos procedimentos deliberativos no município

3.2.1 A esfera municipal

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o município³² passou a compor o sistema federado pátrio, sendo certo que, hoje, a República brasileira é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito federal (artigo 1º, *caput*).

Não obstante alguns autores sustentem posicionamento contrário, filia-se à corrente majoritária, consoante a qual os municípios fazem parte da Federação, equiparando-se, pois, aos Estados-membros.

A Constituição da República arrola o Município como componente da Federação (arts. 1º e 18º), reconhecendo-lhes, agora expressamente, a natureza de entidade estatal de terceiro grau, pela outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa [...] É exatamente essa a condição que a Constituição confere aos Municípios, colocando-os em pé de igualdade com os Estados-membros (MEIRELLES, 2001, p. 130).

De igual maneira, o artigo 18 da Carta Magna dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Esse dispositivo confere autonomia ao ente municipal³³, significando que o município detém: a) autonomia política, traduzida na elaboração da lei orgânica, de outras leis de interesse local e na eletividade de autoridades próprias; b) autonomia administrativa, consistente no poder de se auto-administrar e organizar os serviços

³² Apesar de se reconhecer a diferença existente entre cidade e município, adota-se, neste trabalho, o uso indiscriminado dos dois termos.

³³ Sobre o tema, conferir Sandra Silva (2003, p. 69-77) e Hely Lopes Meirelles (2001, p. 94-113).

públicos locais; e, c) autonomia financeira, relativa ao poder de arrecadar seus próprios tributos e dispor de suas rendas.

Um dos fundamentos dessa autonomia encontra-se no princípio da subsidiariedade. Stéphane Rials, citado por Baracho (2000, p. 32), registra que tal postulado se resume a uma idéia simples: “as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera privada, como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizada por uma sociedade menor [...]”.

Referido princípio respalda o poder local, haja vista apontar o município como detentor natural das competências locais, possibilitando tanto a integração do indivíduo no corpo social municipal (BARACHO, 2000, p. 32), como a atuação autônoma e livre do povo nos processos públicos de decisão.

Ou seja, o princípio da subsidiariedade exprime a prioridade do espaço municipal em face das demais instâncias, partindo da premissa de ser o município o ente mais apto à satisfação dos anseios do povo, à realização dos ideais republicanos e ao implemento da federação em um Estado Democrático de Direito.

Com essa descentralização do poder, o município desponta como ente mais adequado para o desenvolvimento de planos e projetos sociais, assim como para a viabilização da participação popular e do exercício da cidadania. Na esfera municipal, há maior possibilidade do desenvolvimento de uma consciência crítica dos cidadãos, na medida em que se tem um ambiente mais propício ao diálogo entre as pessoas e entre estes e os órgãos do Estado, sendo “[...] no espaço municipal que a democracia participativa adquire força maior, dada a proximidade dos cidadãos com o governo local e com o centro de decisão” (MERLIN, 2004, p. 236)³⁴.

Infere-se que dessa contingência decorre a necessidade de se aumentar a autonomia municipal cada vez mais, eis que é no território do Município que o ser humano se situa e realiza suas atividades afins. Tudo está inserto no âmbito do Município, neste se perpetram todos os serviços essenciais à dignidade da pessoa humana [...] (MOREIRA, 2005, p. 58).

³⁴ No mesmo sentido: DOWBOR, 1999b, p.31.

Ladislau Dowbor (1999a, p. 6) enfatiza que “a cidade desponta como a unidade social básica da organização social”. Segundo ele, as experiências vivenciadas em todo o mundo testemunham a possibilidade de se ter uma gestão verdadeiramente democrática, que assegure à população uma boa qualidade de vida.

Referido autor acrescenta, ainda, ser o espaço local um ambiente privilegiado:

Assim, se no conjunto o equilíbrio a ser constituído entre mercado, Estado e sociedade civil deve buscar um reforço nos pólos enfraquecidos – Estado e sociedade civil-, assume um importante papel o município, o Poder Local, onde a articulação entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil pode ser mais facilmente organizada. É no plano local que as políticas de saúde, de educação, de esportes, de cultura e outros podem ser articuladas em dinâmicas sinérgicas em torno da qualidade de vida do cidadão. [...] É também no plano local, onde os diversos atores sociais se conhecem, que as parcerias podem ser organizadas da maneira mais flexível (DOWBOR, 1999a, p. 20).

Em outras palavras: a instância municipal entremostra-se como a que melhor viabiliza a gestão democrática da esfera pública e das práticas deliberativas. O município possibilita o contato direto do povo com seus representantes, a fiscalização dos atos do governo, a denúncia de irregularidades e a participação nos processos decisórios, sendo certo que o aumento do índice de participação política está diretamente relacionado ao fato de o município proporcionar a aproximação entre as pessoas.

Nessa perspectiva:

Os espaços locais (subnacionais e, sobretudo, urbanos) têm, assim, ganhado crescente relevância. As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, ‘capazes de assumir a centralidade das ações de intervenção nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado’ (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 2002, p. 10).

Considerando o município como base da vida política, João Baptista Herkenhoff (2000, p. 189) reforça a tese expendida:

Poderíamos dizer que a cidadania, de certa forma, começa nos municípios. Nesse sentido: antes de ser um cidadão brasileiro consciente [...], a pessoa tem de ser um munícipe consciente. [...] Prefeitos e vereadores têm contacto direto e diuturno com o povo, bem mais que governadores e deputados estaduais e bem mais ainda que os titulares de funções públicas no plano federal. O povo pode exercer pressão direta sobre o poder público municipal. É muito mais fácil fiscalizar os titulares da função pública no plano municipal do que no plano estadual ou federal [...] O aperfeiçoamento da Democracia exige o fortalecimento dos municípios, o aprimoramento da vida política municipal.

O impacto social deve ser causado no local onde a vida acontece. A participação e deliberação políticas devem ocorrer onde vivem as pessoas, naquele “[...] ambiente que encerra a maior complexidade social de um grupo de pessoas, o lugar em que vivem suas vidas”, principalmente porque “nesse tipo de espaço ocorre mais participação” (TORO, 2005, p. 73).

Consoante (2000, p. 31), essa idéia está atrelada à de descentralização, e aceitá-la “[...] é, para os governantes, admitir a idéia pela qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes”, haja vista ser a descentralização um estímulo à liberdade, à criatividade, às iniciativas.

O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas gerando confiança e credibilidade (BARACHO, 2000, p. 19).

Por tal razão, o princípio da subsidiariedade serve de fundamento à consolidação de um governo mais democrático, no qual o poder seja, de fato, compartilhado entre a sociedade e seus representantes e pelo qual os cidadãos realmente se sintam responsáveis.

O princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrios, necessários a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades (BARACHO, 2000, p. 59).

Ou, ainda:

Em termos de filosofia de ação, o homem individualmente considerado é responsável por seu próprio destino, dotado de capacidade para assumi-lo. A representação do interesse geral consubstancia-se na existência de uma

sociedade política, com destino próprio, mas que deve assegurar as potencialidades dos entes e pessoas que a circundam (BARACHO, 2000, p. 59).

Entretanto, adverte Marcoccia (2006, p. 114), “[...] a subsidiariedade exige uma sociedade forte, autônoma e livre, consciente de seu papel social e político e de seus objetivos próprios, e que queira atuar de forma solidária com outros cidadãos e grupos”. Ou seja, referido princípio depende de ações deliberativas para sua concretização.

Ademais, a instância municipal dá ensejo ao desenvolvimento de ações comunicativas racionais e, conseqüentemente, proporciona uma melhoria da relação Estado-sociedade. O espaço local viabiliza o debate das situações problemáticas vividas pela sociedade e a sugestão das metas de resolução desses conflitos, propiciando a legitimidade das decisões, uma maior aceitação das políticas públicas implementadas e o incentivo à execução de ações de repercussão nacional, pois

[...] é no âmbito do Município ou da Comuna, ou seja, das cédulas menores da federação, que esse direito [de participação] tem a sua mais efetiva aplicação. Mesmo que o cidadão esteja sujeito a três esferas de poder, como no caso do Brasil, é na esfera local que ele pode melhor participar do processo discursivo, exercitando o direito decorrente da Constituição, garantidor desse processo.

A ação participativa discursiva, que pode envolver todas as camadas da população, é mais autêntica no âmbito dos conselhos municipais e das assembléias e fóruns de debates organizados em nível local, tanto de iniciativa dos poderes constituídos como de iniciativa dos grupos e das organizações não-governamentais. Não deixando de encarecer a importância da participação do cidadão nas discussões em nível estadual e federal, certamente é no Município que nasce a ação participativa e é onde ela se torna mais eficaz para atingir as outras esferas (MERLIN, 2004, p. 291).

Especificamente quanto à implantação da deliberação no âmbito municipal, Janaína Santín (2005, p. 128) ressalta a realização das audiências previstas no Estatuto da Cidade, “[...] podendo-se desenvolver a teoria do discurso a partir da realização de audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor municipal e peças orçamentárias [...]”.

No mesmo sentido, Fernando Tenório e Humberto Marques Filho (2006, p. 109) reforçam:

[...] as questões municipais não devem ser planejadas, executadas e avaliadas exclusivamente pelo governo de turno, mas compartilhadas com as diferentes organizações e/ou representações da sociedade civil. Compartilhamento este que deve ocorrer por meio de ações comunicativas, práticas políticas argumentativas, nas quais o cidadão decide, coletivamente, com os poderes constituídos, os interesses da sociedade.

Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, ao analisarem a teoria discursiva e a aplicação da concepção habermasiana de espaço público na América Latina, enfatizam essa necessidade de adaptação da teoria à realidade do local ao qual se refere, o que, *mutatis mutandis*, adequa-se à situação brasileira.

O modelo discursivo do espaço público enfatiza a necessidade de separação clara de funções entre a sociedade civil e a sociedade política e de autolimitação dos atores civis [...] Na América Latina, contudo, os partidos se constituíram, historicamente, a partir de máquinas partidárias capazes de distribuir, privadamente e por meio de acordos clientelistas, benefícios públicos. Nesse sentido, cabe uma ênfase distinta nas articulações entre os processos de deliberação pública e tomada de decisão na América Latina. É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 723).

Outrossim, “o diálogo com a população local proporciona uma percepção mais real das necessidades e das possíveis soluções para os problemas enfrentados” (JUCÁ; RODRIGUES; 2005, p. 81). A reduzida extensão espacial e a proximidade entre as pessoas facilitam o conhecimento das causas das dificuldades por que passam os munícipes, além de servirem de estímulo à busca por um entendimento comum e às práticas dialógicas, facilitando a mobilização e a organização popular.

Na verdade, são essas características próprias do ente municipal que proporcionam o diagnóstico social ideal para a realização do regime democrático. “O modelo da gestão participativa aproveita todas as potencialidades disponíveis no município para impulsionar a gestão na busca de resultados que possam impactar na melhoria da qualidade de vida da população [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 111).

No entanto, adverte Rosa Maria Marques (1999, p. 67):

[...] nem sempre a descentralização significa a democratização do processo de decisão e controle. Para que isso ocorra, é absolutamente necessário que a comunidade esteja organizada de forma a efetivamente participar [...] A efetiva participação da comunidade nos rumos das políticas locais irá depender, sempre, do grau de organização e interesse construído por ela mesma no seu processo histórico.

Acerca da importância do município, leciona Gustavo Tavares da Silva (2004, p. 67):

O novo modelo de gestão do estado depende de uma administração pública democrática e flexível, onde as decisões são descentralizadas numa dinâmica participativa. Esse processo de descentralização transfere para os municípios grande parte da responsabilidade pela solução dos problemas estruturais que dizem respeito aos serviços públicos essenciais. No novo cenário que se desenha, os municípios assumem uma importância cada vez maior, as cidades assumem um papel central na sociedade, e a construção da capacidade do governo local tornou-se fundamental.

E, sintetizando a questão:

é fato que as cidades têm um grande potencial para o desenvolvimento de gestões participativas e que o sucesso de políticas inclusivas e realmente democráticas representam um dos maiores desafios para o século XXI. Essa descentralização, além de fortalecer o poder local, favorece a participação direta dos cidadãos no governo e dá ensejo a ações de cunho deliberativo. E participação efetiva é exercício da cidadania e realização prática da soberania popular, princípios constitucionais que fundamentam e legitimam o Estado Democrático de Direito (JUCÁ, RODRIGUES, 2005, p. 85).

Portanto, a esfera local apresenta-se como esfera pública ideal à concretização do direito fundamental à participação popular e do Estado Democrático de Direito. A proximidade e o conhecimento da situação e das necessidades locais, proporcionados pelo espaço municipal, dão à população segurança e estímulo para as práticas deliberativas e para o exercício da cidadania. A consequência é o aumento de chances de efetivação de uma gestão democrática inclusiva.

3.2.2 Realização nos municípios brasileiros

No Brasil, muitas são as possibilidades de participação popular no âmbito municipal.

No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por exemplo, são encontrados diversos preceptivos que traduzem a participação popular no espaço local. Logo no artigo 2º, incisos II, XIII e XVI, são estipuladas como diretrizes da política urbana a gestão democrática da cidade, por intermédio da participação da população, a audiência do Poder Público municipal e da população interessada, e a isonomia de condições na promoção de empreendimentos relativos ao processo de urbanização.

Já o artigo 4º, inciso III, “f”, prevê a gestão orçamentária participativa como mecanismo de política urbana, sendo assegurado, no § 3º, que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

No que concerne à elaboração do plano diretor da cidade, preceitua o § 3º do artigo 40:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

E, por fim, os artigos 43 a 45 dispõem sobre a gestão democrática da cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

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

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de

modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Como se pode depreender, o Estatuto da Cidade traz a participação popular como diretriz da política urbana, inclusive por meio de instrumentos que vinculam os poderes públicos, apostando no exercício da cidadania como solução para os problemas enfrentados pelas cidades.

Já a Lei nº 8.142/90, no § 2º do art. 1º, garante a participação nas políticas públicas de saúde por intermédio das conferências e conselhos de saúde. O artigo 88, II, da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), estabelece a criação de conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações, assim como a Lei nº 8.742/93 dispõe sobre instâncias deliberativas do sistema de assistência social.

A legislação ambiental também resguarda a intervenção popular, na medida em que, por exemplo, a Lei nº 9.985/00 estabelece, em seu artigo 22, § 2º, que a criação das unidades de conservação deve ser precedida de consulta pública. Do mesmo modo, há “[...] as disposições da nova legislação que regulamenta a matéria atinente às organizações sociais, Lei nº 9.637/98, e a Lei nº 9.790/99, que normatiza, de forma mais pontual, as relações entre Estado e as organizações sociais [...]”, (LEAL, 2003, p. 52), e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que, nos artigos 48 e 49, prevê uma gestão fiscal participativa:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. 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.

Especificamente em Fortaleza, a Lei Orgânica do Município, revisada em 2006, após um amplo processo deliberativo, traz em seu bojo inúmeros dispositivos que resguardam o direito fundamental à participação popular, como se percebe dos preceitos a seguir transcritos³⁵:

Art. 2º O Município, entidade básica autônoma da República Federativa do Brasil, garantirá vida digna aos seus munícipes e será administrado com base na legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência e participação popular, devendo ainda observar, na elaboração e execução de sua política urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o equilíbrio ambiental e a preservação dos valores históricos e culturais da população.

Art. 3º Todo cidadão tem o direito de requerer informações sobre os atos da administração municipal, sendo parte legítima para pleitear, perante os poderes públicos competentes, a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos aos patrimônios público, histórico e cultural.

Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

Art. 9º Todo poder emana do povo, e em seu nome será exercido, direta ou indiretamente, por meio de seus representantes eleitos para desempenharem seus respectivos mandatos.

Art. 10. A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

I - a prática democrática;

II - a soberania e a participação popular.

Art. 12. O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.

Art. 13. A lei disporá sobre:

I - o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

II - a fiscalização popular dos atos e decisões do Poder Municipal e das obras e serviços públicos;

III - a participação popular nas audiências públicas promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo.

Art. 57. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a autonomia do Município;

II - a independência e harmonia dos Poderes;

III - o direito de participação popular e as formas de exercício da soberania popular previstas nesta Lei Orgânica.

Art. 59. A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente:

I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II - pelo plebiscito;

III - pelo referendo;

³⁵ A participação popular também está prevista na Lei Orgânica do Município de Fortaleza nos seguintes dispositivos: art. 67, parágrafo único, art. 95, II e § 7º, art. 112, art. 116, XI, art. 133, art. 173, §§ 1º, 2º e 12º, art. 184, art. 190, I e II, art. 191, III, art. 195, §§ 1º e 2º, art. 202, art. 206, art. 210, art. 217, art. 222, art. 239, art. 244, IV, art. 271, XII e XX, art. 276, art. 287, art. 296, parágrafo único, art. 297, XV, art. 302, IV, art. 303, V, "a", art. 318, art. 319 e art. 2º e 6º do ADCT.

IV – pela iniciativa popular;
V - pelo veto popular;
VI – pelo orçamento participativo;
VII – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições.

Diante desse quadro legislativo, verifica-se constar da legislação pátria um número considerável de mecanismos participativos, sendo amplo o leque de opções dos cidadãos para o exercício da democracia deliberativa na esfera municipal.

Paralelamente, há a denominada participação não institucionalizada, que se dá por meio de processos comunicativos em esferas públicas informais. Como exposto anteriormente, os cidadãos podem interagir comunicativamente, dialogando sobre assuntos de interesse local, em um espaço comum, mas desvinculado de qualquer instituição, agindo por intermédio de redes, fóruns e movimentos populares em geral.

Francisco Oliveira (2003, p. 63), ao abordar o assunto, denomina essa massa não institucionalizada de *sujeito social*, que abrange associações, “redes e articulações de movimentos sociais populares e ONG’S que se articulam através de suas práticas políticas culturais, impulsionam processos organizativos e compartilham objetivos comuns [...]”.

Todavia, se as possibilidades são muitas, excessivos também são os obstáculos enfrentados na prática cotidiana brasileira, mormente em razão dos entraves existentes na órbita local, que dificultam o desenvolvimento dos municípios.

Com efeito, no Brasil, a cultura corporativista, clientelista, e coronelista ainda está arraigada na alma das autoridades municipais³⁶. Ainda hoje prevalecem o favorecimento pessoal, a confusão entre o público e o privado e a propagação de políticas públicas influenciadas por interesses particulares.

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população

³⁶ Aborda o tema com bastante clareza Rubens Pinto Lyra (1999), em artigo intitulado *As vicissitudes da democracia participativa no Brasil*.

[...] o eleitor vota no deputado em troca de promessas e favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais (CARVALHO, 2003, p.223-224).

Essa é a realidade da maioria dos municípios brasileiros. O modelo oligárquico de concentração de renda nas mãos de uma minoria se perpetua até os dias atuais, gerando um cenário de extrema desigualdade e exclusão social³⁷.

Por isso, o Brasil, apesar de ser um dos países mais ricos do mundo, sofre de males como a fome, a miséria, a violência, a corrupção e a concentração de renda. De fato, depara-se com “[...] uma riqueza extrema, e altamente concentrada, e um pobreza extrema, altamente distribuída. Desigualdade no Brasil não é um jargão da política mas um elemento constitutivo da vida quotidiana e do tecido social” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 25).

A tais entraves, Meigla Merlin (2004, p. 246-247) acrescenta a falsa idéia, disseminada principalmente pelos membros dos poderes constituídos, de que a participação popular representa uma ameaça à democracia representativa, a falta de igualdade de oportunidade entre os indivíduos, assim como a ausência de uma reflexão crítica da grande massa acerca das causas e dos fatores de alienação e despolitização do povo.

Contudo, esses problemas não podem desestimular as tentativas de transformação e emancipação do povo, principalmente quando se tem o município como instância apta à realização de alternativas capazes de operar o surgimento de uma nova cultura.

Não é possível que os instrumentos gerados pela sociedade não se interroguem, com a urgência que os fatos impõem, sobre o hiato entre o que queremos e o que temos e preparamos. Pois a crise aí está, e só a venceremos por meio de um grande movimento coletivo, que ouse enfrentar os desafios que estão postos (GUÉDON, 2006, p. 50).

³⁷ Nesse sentido: TENÓRIO; MARQUES FILHO, 2006, p. 110.

As práticas deliberativas não podem ser obstaculizadas ou desestimuladas em razão de tais fatores; ao contrário, devem ser entendidas como instrumento de emancipação social, superação do *status quo* e formação de uma nova cultura.

Tais heranças culturais podem ser combatidas por meio da participação popular. Mesmo que em alguns municípios haja dificuldades maiores, e mesmo que em outros locais a participação do povo não obtenha êxito, a tendência é que haja experiências positivas na maioria dos municípios do Brasil.

Na verdade, é o próprio exercício da participação que vai tornar possível essa transformação cultural. Na medida em que as pessoas forem se conscientizando e incorporando tais práticas ao seu cotidiano, os costumes irão se modificar. Ademais, a participação popular tem um efeito multiplicador: as práticas participativas ocorridas em uma dada esfera municipal acabam servindo de exemplo para outros municípios.

Ou seja, a

democracia participativa, justamente por viabilizar a atuação popular no planejamento público e nas decisões políticas do Estado, apresenta-se como modelo capaz de combater a cultura de privilégios personalista e clientelista, existente no Brasil. “Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político [...] contra o Estado clientelista, corporativo e colonizado” (CARVALHO, 2003, p. 227).

A própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil confronta [...] tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado. Questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem também contribuído positivamente para uma maior transparência nas ações estatais. [...] a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania (DAGNINO, 2002, p. 295).

E, nas palavras de Maria do Carmo Albuquerque (2004, p. 45):

Outra questão relevante é avaliar a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente democratizar a política, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas.

De fato, a garantia da eficiência da gestão pública mostra-se como um dos maiores desafios do poder local. O regime democrático deve realizar-se com vistas ao aperfeiçoamento da máquina estatal, de modo que a administração pública liberte-se da burocracia (PACHECO, 1999, p. 47) e da cultura clientelista e patrimonialista ainda reinante nos municípios brasileiros.

Impende salientar, outrossim, que as pequenas dinâmicas, segundo Ladislau Dowbor (1999a, p. 23) têm “um efeito organizador e estruturador sobre a base política do País, cidade por cidade, bairro por bairro”, além de possuírem um efeito multiplicador. As experiências ocorridas no âmbito municipal disseminam-se rapidamente, tornando-se exemplo para outras localidades.

O principal desafio que a cidadania e essas redes têm a enfrentar, na politização do social, é o de desnaturalizar a pobreza e a exclusão social. É tornar visível, para o conjunto da sociedade, que a pobreza é uma construção histórica, é uma construção de séculos em nosso continente [...] (BAVA, 2003, p. 56).

Portanto, nenhum desses empecilhos afasta a possibilidade de realização da democracia participativa. Todos os problemas enfrentados pelos brasileiros são perfeitamente combatíveis por meio das práticas participativas e deliberativas, mormente as vivenciadas no âmbito municipal.

Na tentativa de equilibrar esse cenário, os tribunais brasileiros vêm, cada vez mais, proferindo decisões no sentido de assegurar o direito fundamental à participação popular no poder local.

Veja-se, por exemplo, a decisão do Supremo Tribunal Federal que ressaltou a necessidade de consulta popular, nas hipóteses de criação e ampliação de unidades de conservação:

Quando da edição do Decreto de 27.02.2001, a Lei nº 9.985/00 não havia sido regulamentada. A sua regulamentação só foi implementada em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto nº 4.340/02. **O processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido da regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública. O parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque não pode substituir a consulta exigida na lei. O Conselho não tem poderes para representar a população local.** Concedida a segurança, ressalvada a possibilidade da edição de novo decreto. (Mandado de Segurança nº 24184/DF. Rel. Mina. Ellen Gracie, Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, julgado em 13/08/2003). (Grifo nosso).

No mesmo sentido, manifestam-se outros tribunais:

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis Complementares nos 460, 461, 463, 464, 492, 503 e 520, de 8/1/2. Índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento urbano. Inexistência de plano diretor. Inconstitucionalidade material. 1. **Imprescindível para a determinação de índices de ocupação e uso do solo urbano, a elaboração do plano diretor das áreas destinadas a esse fim, com estudo minucioso sobre seu ordenamento, precedido de planejamento e assegurada a participação da população interessada na sua elaboração, de conformidade com os princípios de política de desenvolvimento urbano.** A necessidade de solução urgente para o problema habitacional do Distrito Federal não autoriza o legislador a fixar esses índices com violação à ordem jurídica dessa entidade federada. 2. As Leis Complementares nos 460, 461, 463, 464, 492, 503 e 520, de 8/1/2, ao estabelecerem índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento nas Regiões Administrativas do Paranoá e do Lago Sul, que não possuem plano diretor, padecem do vício de inconstitucionalidade material. (Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 20060020010729. Rel. Des. Getúlio Pinheiro, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, julgado em 30/05/07). (Grifo nosso).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis municipais. **Instituição do plano diretor. Princípio da participação popular. Requisito constitucional. Necessidade de publicidade prévia e asseguarção da participação de entidades comunitárias.** Ofensa ao princípio da separação dos poderes e violação frontal ao § 5º do art. 177 da constituição estadual. Ação direta julgada procedente. (Ação Civil Pública nº 70017515719. Rel. Des. Guinther Spode, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, julgado em 26/03/07). (Grifo nosso).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA PLANO DIRETOR - ARGÜIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU - LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM CONFIGURADA - DISPOSITIVOS INCLUÍDOS EM PROJETO DE LEI ATRAVÉS DE EMENDA - **PUBLICIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM RELAÇÃO AO TRÂMITE LEGISLATIVO - AUSÊNCIA - CONFRONTO APARENTE COM OS ARTS. 16, 111, X, e 141, III, da CE/89 DA CONSTITUIÇÃO**

ESTADUAL - FUMUS BONIS JURIS PATENTEADO - CONSEQÜÊNCIAS ECONÔMICAS E SOCIAIS À POPULAÇÃO - PERICULUM IN MORA - DEFERIMENTO DA CAUTELA. O Ministério Público de Primeiro Grau tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei do Município em que atua. Aparente incompatibilidade vertical entre a norma questionada e a constituição estadual evidencia o *fumus boni juris*. A possibilidade de advirem sérias conseqüências econômicas e sociais à população, criadas por lei municipal que lhe impõe modificação no plano diretor, enseja a suspensão cautelar do ato legislativo impugnado e configura o *periculum in mora*. Presentes os requisitos necessários à concessão da cautelar - *fumus bonis juris* e *periculum in mora* -, defere-se a medida em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, com eficácia *ex nunc*, a norma aparentemente inconstitucional. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.008950-9. Rel. Des. Monteiro Rocha, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, julgado em 21/06/06). (Grifo nosso).

[...] A edição da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - trouxe a regulamentação da Constituição Federal no que se refere à adoção da doutrina da proteção integral à criança e adolescente brasileiros. **O legislador constitucional – comungando de moderna concepção de defesa da criança e do adolescente, adotou como princípios básicos a participação popular (democracia participativa) e a municipalização do atendimento àqueles, que foram efetivados na criação de conselhos, os quais têm participação popular e são instrumentos de atendimento municipalizado [...]** (Reexame necessário nº 1.0327.04.012821-4/001. Rel. Des. Duarte de Paula, Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, julgado em 01/09/05). (Grifo nosso).

Representação por Inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 30 de 24/10/02. Vício de iniciativa não caracterizado por se tratar, no caso, de iniciativa legislativa de competência comum. **Infringência dos arts. 231, §4º e 236 da Carta Estadual, pela necessidade de participação popular na elaboração e implementação do plano diretor. Procedência, por esse fundamento, do pedido formulado no pedido inicial.** (Representação de Inconstitucionalidade nº 2003.007.00051. Rel. Des. Humberto de Mendonça Manes, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, julgado em 08/08/05). (Grifo nosso).

A partir desse elenco normativo e jurisprudencial, pode-se concluir que o direito à participação do povo no espaço municipal tanto está devidamente respaldado na legislação infraconstitucional, em consonância com os ditames da Constituição Federal de 1988, como vem sendo assegurado pelo Poder Judiciário brasileiro.

Para além disso, os processos participativos locais fundados na deliberação despontam como instrumentos de combate à situação de desigualdade e exclusão em que vive o povo brasileiro. O que se percebe é que, mesmo diante de todos os obstáculos já destacados, as ações participativas sobrevivem como mecanismos hábeis a operar mudanças sociais, elevando a qualidade de vida das pessoas.

A maior força da democracia participativa advém de seu caráter discursivo, que tem como pressuposto a igualdade de oportunidade dos participantes do discurso e o respeito às minorias. E a sua maior possibilidade de acerto está na ênfase à imaginação criadora e às ações preventivas. Alguns podem objetar dizendo que a igualdade de oportunidade dos participantes do discurso e respeito às minorias só têm lugar nas formulações utópicas. A resposta a estas objeções só pode ser dada na prática política e participativa que já é uma realidade no Brasil e em outros países (MERLIN, 2004, p. 280).

A presença cada vez mais constante das práticas participativas no cenário brasileiro torna inquestionável a eficácia do direito à participação no combate aos males que atingem as sociedades. Isso porque, apesar de não representar a solução de todos os problemas sociais, a participação popular faz emergir uma consciência cidadã transformadora que procedimento nenhum é capaz de operar.

3.2.3 Experiências brasileiras

Para que se tenha dimensão da relevância e da atualidade do presente tema, destaca-se, resumidamente, e a título de ilustração, algumas experiências sociais de práticas participativas e/ou deliberativas, que visam à concretização do direito fundamental à participação popular no espaço municipal.

Experiências têm apontado possibilidades de processos deliberativos de decisão, promovidos ora por governos nacionais e subnacionais via arranjo institucionais fomentadores de ações deliberativas com a população, ora pela própria sociedade civil, que cria espaços públicos que provocam e monitoram os sistemas administrativos e seus gestores de turno (TENÓRIO; MARQUES FILHO, 2006, p. 111).

Ressalte-se, todavia, que não se pretende identificar tais ações com o modelo ideal proposto por Habermas, esposado neste trabalho. De fato, as experiências mencionadas demonstram que o Brasil já dá os primeiros passos rumo à efetivação desse novo paradigma mundial, a partir de ações que, na tentativa de superar a enorme desigualdade caracterizadora da esfera pública brasileira, aceitam o desafio de implementar a prática deliberativa fundada no diálogo livre e racional.

Com o intuito de apresentar a disseminação de tais práticas em todo o Brasil, foram escolhidas, em quatro regiões brasileiras, algumas ações³⁸ de cunho participativo-deliberativo, dos mais variados modelos e com objetivos distintos.

Na região Nordeste, são mencionadas as experiências do Orçamento Participativo e do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, o Movimento dos Conselhos Populares, e a Agenda 21, de Maranguape. O Orçamento Participativo de Porto Alegre e a TV comunitária de Florianópolis são amostras das práticas da região Sul, ao passo que a Revisão do Plano Diretor de Belém ilustra as ações do Norte do país. Do Sudeste, aponta-se o projeto Nossa São Paulo: outra cidade e o Observatório de Favelas do Rio de Janeiro.

a) Orçamento Participativo em Fortaleza/CE

No ano de 2005, a Prefeitura de Fortaleza implementou na cidade o Orçamento Participativo, com o intuito de possibilitar o compartilhamento das decisões afeitas ao orçamento municipal e à fiscalização do uso dos recursos públicos. Por meio de plenárias e assembléias ocorridas nos bairros, aos fortalezenses foi dada a oportunidade de apontar e deliberar sobre as necessidades mais prementes do município. Além das discussões sobre assuntos gerais, o Orçamento Participativo de Fortaleza passou a realizar assembléias específicas, voltadas para as minorias, como, por exemplo, mulheres, idosos, crianças e adolescentes e pessoas com deficiência.

Dessas primeiras reuniões, resultou o Plano de Obras e Serviços de 2006³⁹, indicando as obras e os serviços a serem executados pela Prefeitura, nas mais

³⁸ Além desses, não se pode deixar de citar outras experiências nacionais que vêm contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia municipal, tais como o Conlutas, o Fórum Nacional de Participação Popular, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Federação de Bairros e Favelas, o movimento Assembléia Popular: mutirão por um novo Brasil, o CEARAH Periferia, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará - CEDECA/CE, o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - CDVHS, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP, a Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais - ABONG, a organização Terra de Direitos, o Centro de pesquisa e assessoria ESPLAR, a Marcha Mundial de Mulheres etc.

³⁹ C.f. anexo A.

diversas áreas, como, por exemplo, saúde, habitação, segurança, educação, direitos humanos, trabalho, assistência social, meio ambiente, cultura etc.

Do citado documento consta, ainda, dados do Orçamento Participativo daquele ano: 8.020 (oito mil e vinte) participantes, 35 (trinta e cinco) assembléias, 637 (seiscentos e trinta e sete) propostas apresentadas e 332 (trezentos e trinta e duas) propostas aprovadas.

Já em 2006, constatou-se um aumento considerável no índice de participação dos munícipes, visando à elaboração do Plano de Obras e Serviços 2007⁴⁰. Foram 24.563 (vinte e quatro mil, quinhentos e sessenta e três) pessoas atuando ao longo de 104 (cento e quatro) assembléias.

No corrente ano, até o mês de junho, foram contabilizados 2.510 (dois mil, quinhentos e dez) participantes em 51 (cinquenta e uma) assembléias⁴¹, divididas em duas etapas: Ciclo Preparatório, ocorrido de 20 de março a 28 de abril, e Ciclo Deliberativo, iniciado em 3 de maio e concluído em 30 de junho⁴².

b) Plano Diretor Participativo de Fortaleza/CE

O Plano Diretor Participativo foi implementado em Fortaleza no ano de 2006. Consiste na elaboração compartilhada, por meio de deliberações públicas, da lei que dispõe sobre a política urbana da cidade, nos moldes preconizados pelo Estatuto da Cidade.

Sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento e do Núcleo Gestor do PPDF, foram realizados capacitações, reuniões, congressos e fóruns com os vários segmentos da população, a fim de debater as questões concernentes ao uso e ocupação do solo, moradia, espaços e serviços públicos.

⁴⁰ C.f. anexo B.

⁴¹ Informação disponibilizada em <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

⁴² C.f. anexos C e D.

O projeto de minuta elaborado com a participação da sociedade foi, em maio deste ano, revisado pela Procuradoria Geral do Município de Fortaleza, devendo submeter-se, no segundo semestre, a audiências públicas e à aprovação da Câmara Municipal⁴³.

c) Movimento dos Conselhos Populares de Fortaleza/CE

O Movimento dos Conselhos Populares surgiu em Fortaleza em 2004, com a finalidade de estimular e efetivar a participação popular nas mais diversas áreas do Município, por meio de reuniões realizadas nos bairros de Fortaleza.

Os Conselhos Populares de Bairro, organizados de forma autônoma e independente, propiciam o debate acerca dos principais problemas enfrentados pelos moradores de Fortaleza. Com vistas à implantação de uma educação para a cidadania e ao fortalecimento de uma cultura democrática na cidade de Fortaleza, o MCP organiza a mobilização social e fomenta a luta pela emancipação política.

Regido pelos princípios da livre participação de todos, autonomia e independência em face dos partidos políticos e órgãos públicos, o Movimento dos Conselhos Populares possibilita que os cidadãos fortalezenses de cada bairro deliberem a respeito dos mais variados assuntos e, a partir daí, organizem ações com o escopo de superar as dificuldades e melhorar as condições de vida de seus moradores.

Dentre as metas do MCP (2004, p. 17), destacam-se a participação no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e o projeto Universidade Popular Socialista, visando à promoção de “[...] cursos, palestras e debates nos bairros da cidade sobre formação política, história das lutas e organizações populares, urbanismo, meio ambiente, cultura, direito e gestão participativa”, como, por exemplo, *Teoria e História dos Conselhos Populares, Como participar do Orçamento Participativo, O que é o Plano Diretor da Cidade e Para entender o desemprego*.

⁴³ Dados disponíveis em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor>>. Acesso em: 31 maio 2007.

Atualmente, o Movimento dos Conselhos Populares atua de forma mais incisiva no eixo trabalho e renda, sem, entretanto, deixar de encampar lutas específicas, como a Campanha pela municipalização da concessão das rádios comunitárias.

d) Agenda 21 de Maranguape/CE

O Município de Maranguape vivencia o projeto Agenda 21, que tem por escopo promover o desenvolvimento sustentável na região, por meio da participação popular. Organizações não-governamentais e a sociedade civil organizada realizam, juntamente com órgãos públicos, oficinas de capacitação e mobilização da sociedade, assim como a promoção de seminários e cursos sobre os mais variados temas, com destaque para os relacionados ao meio ambiente.

O Agenda 21 também é responsável pelo desenvolvimento de projetos em cinco áreas, como cita Marcelo Silva (2003, p.49-55): *Sinal Verde para a infância e juventude*, voltado para a educação de crianças e adolescentes; *Maranguape, Cidade e Qualidade*, cujo objetivo central consiste no desenvolvimento do meio ambiente; *Saúde da Família*, que tem por fim dar assistência aos munícipes nos mais variados ramos da saúde; *Desenvolvimento Rural*, por meio do que se promove o incentivo das atividades nessa área, como a permacultura e o cooperativismo relacionado para o turismo rural; e, *Maranguape Município Cultural*, que visa ao aprimoramento das atividade culturais da cidade.

e) Revisão do Plano Diretor de Belém/PA

A cidade de Belém iniciou, em 2006, a revisão do seu plano diretor⁴⁴ com a participação da sociedade em todas as fases. Por meio de audiências públicas temáticas, os moradores tiveram a oportunidade de deliberar acerca dos principais problemas do município, propondo as soluções mais adequadas à melhoria da realidade social em que vivem.

⁴⁴ C.f. <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/index.php>>. Acesso em: 31 maio 2007.

Como esclarece Luiz Flávio Moura Carvalho (2006, on line), em texto constante do Relatório de revisão do Plano Diretor de Belém (Lei nº 7.603/93):

A criação de canais adequados de acesso e participação da população, capazes de incorporar os movimentos sociais e até aqueles ainda não organizados, é indispensável para a concretização e alteração do processo de ordenamento urbano. O planejamento urbano do município deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos. A experiência de participação da população no processo de discussão do orçamento e das políticas públicas implantadas, nos últimos oito anos pela prefeitura municipal de Belém, consolidou-se como canal efetivo de participação do movimento comunitário, passando a atender, assim, as reais e prioritárias demandas sociais definidas no âmbito das administrações regionais.

Nesse linha, a intenção da revisão participativa foi encontrar as melhores diretrizes para o desenvolvimento da política urbana da cidade, a partir da discussão entre os próprios munícipes. Ao fim da série de assembleias, foi elaborado um projeto de lei, ainda não aprovado, com supedâneo nas deliberações populares ocorridas ao longo do processo.

f) TV Comunitária de Florianópolis/SC

Desde 1998, a cidade de Florianópolis conta com a experiência de uma TV comunitária, cuja finalidade é a democratização da comunicação midiática. Surgida por iniciativa da ONG Diálogo-Cultura e Comunicação, a TV Floripa – Canal 4⁴⁵ veicula documentários e vídeos produzidos no movimento popular, enviados pelas pessoas da sociedade.

Inicialmente com a programação reduzida a 1 (uma) hora diária, em três dias da semana, em 1999, a TV Floripa teve a programação estendida a todos os dias da semana e hoje permanece no ar diariamente por mais de 12 (doze) horas.

⁴⁵ TV Floripa - canal 4 NET. A TV Comunitária de Florianópolis. Regulamentada pela Lei da TV a Cabo, a TV Floripa é gerida pela ONG Associação das Entidades do Canal Comunitário de Florianópolis e não tem fins lucrativos. Mais dados sobre o projeto, estão disponível em: <<http://tvfloripa.alquimidia.org/index.html>>. Acesso em: 31 maio 2007.

Em estudo de caso acerca do projeto, Paulo Meksenas (2002, p. 214-215) frisa que “a programação da TV Floripa [...] centra-se na exibição de documentários e curtas com origem na dimensão da ação política popular e da institucional presentes na sociedade civil”, e, também, “evidencia a relação dos direitos com a participação política [...]”.

Consoante o autor, a TV Floripa tem por escopo valorizar a comunicação popular e criticar as formas institucionais midiáticas, bem como concretizar o direito fundamental à comunicação. “Tal exercício ocorre à medida que a democratização da informação seja garantida por mecanismos de participação social dos diversos grupos sociais do município” (MEKSENAS, 2002, p. 221).

A TV Floripa, além de representar um meio de expressão da sociedade local, viabiliza uma forma de participação popular e deliberativa no âmbito municipal.

g) Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS

Pioneira na implantação do Orçamento Participativo, a cidade de Porto Alegre conta com a participação popular no planejamento orçamentário desde 1989.

O Orçamento Participativo do citado município prioriza, essencialmente, o acesso à informação e a credibilidade da deliberação pública, destacando-se pelo nível dos debates realizados entre os participantes. “O que é mais notável no caso de Porto Alegre é a consciência aguda destes problemas e dilemas por parte dos quadros políticos da cidade e a coragem política para enfrentá-los de modo aberto e sem preconceitos” (SANTOS, 2003, p. 547).

Sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre, disserta Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 466):

O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação

orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento.

E, sintetizando o multicitado processo, Leonardo Avritzer (2003, p.576-577):

O orçamento participativo de Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município. Esse processo envolve duas rodadas de assembleias regionais, intercaladas por uma rodada de assembleias locais. Em uma segunda fase, há a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembleias regionais e locais.

Por todas essas características, o Orçamento Participativo de Porto Alegre consolidou-se como modelo a ser seguido pelos demais municípios do Brasil, mormente por primar pela inclusão e pela qualidade da deliberação.

Neste ano de 2007, as reuniões preparatórias do Orçamento Participativo⁴⁶ tiveram início em março, oportunidade em que, além de terem sido apresentados os planejamentos iniciais, foi realizada uma prestação de contas referente a 2006.

h) Nossa São Paulo: outra cidade/SP

Lançado oficialmente em 15 de maio deste ano, o movimento Nossa São Paulo: outra cidade⁴⁷ pretende estimular a mobilização da sociedade paulistana em prol de ações que beneficiem a cidade, principalmente por intermédio do orçamento participativo, a fim de que seja possível a fiscalização das políticas públicas. A iniciativa “[...] já conta com apoio de aproximadamente 200 entidades da sociedade civil, entre ONGs e empresas. Cerca de 20 associados vão se reunir periodicamente para propor soluções aos problemas que a cidade enfrenta” (CARTA CAPITAL, p. 18).

Dentre os projetos do Nossa São Paulo merece ênfase o Cultura Cidadã, cujo objetivo é incentivar a população às práticas participativas, e, por conseguinte,

⁴⁶ Porto Alegre. Orçamento Participativo OP 2007/2008. Prestação de Contas, acréscimo de participantes e nova região são destaques. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

⁴⁷ Mais informações disponíveis no sítio eletrônico: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/index.asp>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

operar mudanças comportamentais, a partir de uma reflexão sobre o valor do espaço público e o sentimento de pertença do povo para como o município de São Paulo.

i) Observatório de Favelas no Rio de Janeiro/RJ

Surgido em 2001, o Observatório de Favelas do Rio de Janeiro⁴⁸ consiste em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, composta por pesquisadores e estudantes que vivem ou já viveram em alguma favela da cidade do Rio de Janeiro.

A Organização tem o propósito de estimular o debate e a produção de conhecimento no interior das favelas cariocas, de modo a originar estudos realizados pela própria comunidade local. Igualmente, objetiva formar lideranças comunitárias capazes de colaborar para a disseminação das práticas participativas e deliberativas em tais espaços, tendo como eixos as políticas sociais, os espaços populares, a violência urbana e os direitos humanos.

Com o apoio do Ministério da Educação e Cultura – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, da UNICEF, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, dentre outros, o Observatório de Favelas divide-se em núcleos: Núcleo de Documentação e Informação Maria Amélia Belfort, Núcleo de Violência e Direitos Humanos Luiz Cláudio Rodrigues, Núcleo de Formação Carlos Nelson dos Santos, Núcleo de Comunicação, Núcleo de Avaliação e Monitoramento e Núcleo Administrativo.

Com essa estrutura, o Observatório contribui para o incentivo ao debate no seio das favelas do Rio de Janeiro, com vistas à promoção da inclusão social e ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas a esse segmento da sociedade.

⁴⁸ C.f. informações disponíveis em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

CONCLUSÃO

Se é verdade que o século XXI pode ser chamado do *século do cidadão*, pelo advento de um Estado Democrático de Direito garantidor não só de direitos individuais, políticos, econômicos, culturais e sociais, mas também de direitos da solidariedade, não é menos verdade que, cada vez mais, a força da ideologia neoliberal e dos efeitos da globalização transformam as sociedades hodiernas em cenários de desigualdade e exclusão social.

Diante desse quadro, agravado em países em desenvolvimento, como o Brasil, afigura-se imprescindível o fortalecimento e a multiplicação de mecanismos participativos fundados na deliberação pública, que, se não lograrem exterminar, pelo menos possam minimizar os nefastos problemas vivenciados na atualidade.

Para tanto, impõe-se, primeiramente, a reformulação do conceito de cidadania, adequando-o aos novos paradigmas atuais, de modo que signifique o exercício de outros direitos, além do tradicional direito de eleger ou ser eleito, sendo concedida a todos os destinatários das prestações do Estado, ou seja, aos nacionais e estrangeiros.

Com base nessa concepção, o direito fundamental à participação política do povo exsurge como um dos instrumentos de efetivação da democracia enquanto regime político do atual Estado de Direito. Afigura-se, pois, como mecanismo para a concretização do princípio da soberania popular e a efetividade dos demais direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, cumprindo a função de legitimar o Estado, ou seja, de democratizar um regime político que, apesar de se fundamentar no equilíbrio entre representação e participação, prioriza a tomada de decisões públicas por parte do povo.

Além disso, a participação popular contribui para a disseminação da cultura democrática, fazendo com que o sentimento de pertença à comunidade permeie todas as ações humanas e eleve o nível de conscientização popular, estimulando,

conseqüentemente, o diálogo racional e o aumento real da intervenção do povo nas decisões que lhe dizem respeito.

Na verdade, o que se percebe é que, apenas por meio da realização de procedimentos deliberativos calcados nessa prática dialógica entre participantes livres e iguais, dispostos a ceder ao melhor argumento em prol do que é melhor para todos, far-se-á possível uma mudança de paradigmas capaz de solidificar um espaço público mais justo e solidário.

Daí a relevância da teoria da democracia deliberativa sustentada por Jürgen Habermas. Com efeito, a proposta habermasiana da democracia deliberativa apresenta-se como um modelo aperfeiçoado da democracia participativa, haja vista fundar-se na tomada consciente de decisões, resultantes das práticas argumentativas racionais, operadas em uma esfera pública que assegure tanto a igualdade de acesso ao procedimento como a igualdade de poder decisório aos participantes, garantindo, por conseguinte, o respeito às minorias e uma maior inclusão social.

Assim, a grande diferença dessa teoria, a justificar sua adoção, reside no fato de priorizar a ação comunicativa nos processos públicos de decisão, na busca de um consenso que concilie as diferenças intrínsecas às sociedades plurais e reduza as desigualdades. Mais importante do que se ter a prevalência da vontade da maioria, é que essa vontade seja justificada e consciente, oriunda de um procedimento comunicativo entre pessoas livres e iguais, capazes não só de argumentar racionalmente acerca dos assuntos de interesse coletivo, mas, sobretudo, de fazer concessões em prol do entendimento bom para todos, compatibilizando a efetivação de direitos fundamentais com o princípio da soberania popular.

A democracia deliberativa mostra-se, portanto, como a teoria que mais possui elementos para a concretização do direito fundamental à participação popular, com vistas ao aprimoramento da democracia e ao resguardo da dignidade de todo ser humano, valor maior do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, a esfera pública municipal destaca-se como espaço ideal para a realização de tais práticas. Isto porque o município, além de ser o local em que se dão os acontecimentos cotidianos, constitui um âmbito privilegiado de proximidade entre cidadãos, proporcionando tanto uma constatação mais fiel das necessidades do povo como permitindo a adoção das mais adequadas soluções.

No caso do Brasil, tanto a Constituição Federal de 1988 como a legislação infraconstitucional estabelecem práticas participativas e procedimentos deliberativos a serem efetivados na esfera municipal, como, por exemplo, as audiências públicas, o plano diretor participativo e o orçamento participativo.

Mas não só: além de já haver avanços nos tribunais pátrios, por meio de decisões que exigem a participação popular como requisito essencial para determinados processos decisórios, na prática, muitas são as experiências vivenciadas nos municípios brasileiros objetivando minorar os problemas sociais existentes e efetivando os direitos fundamentais das pessoas por meio da participação ativa e consciente do povo, em procedimentos de deliberação pública, fundados no agir comunicativo racional. Se ainda é longo o caminho rumo à real democratização da sociedade, muito já se tem feito na tentativa de contribuir para a realização de um Estado Democrático que realmente corresponda à vontade do povo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANN, Klaus (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologia**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **Teoria política da soberania**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes; MOREIRA, Márcio Alan Menezes. A democracia no estado moderno: entre ambivalências e participação. **Pensar: Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**, v. 10, n. 10, fev., p. 82-89, 2005.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Maria Cristina de; ANTONIOLLI, Milana A. I. Considerações sobre ação popular. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 4, abr., p. 261-267, 1997.

AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. Cidadania e ação popular. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, nov., 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2348>>. Acesso em: 04 ago. 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: OLIVEIRA JR., José Alcebiades (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: LTR, 1998.

ANGHER, Anne Joyce (Coord.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, n. 55-56, p. 29-55, 2002.

_____; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA, Maria Idalice Silva. Os significados da participação social no cenário atual. In: MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). **Movimentos sociais, educação popular e escola**. Fortaleza: UFC, 2003.

BAVA, Silvio Caccia. ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político. In: GOMILDE, Denise (Org.). **Governo e sociedade Civil**: um debate sobre espaços públicos democráticos. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2003.

BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; MORAES FILHO, José Filomeno; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria da Constituição**. Estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BLONDIAUX, Loïc. **Prendre au sérieux l'idéal délibératif**: un programme de recherche. Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montreal, 2004. Disponível em: <www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Blondiaux-conf2-novembre-2004-2.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

_____. **O futuro da democracia**. Traduzido por: Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. As Bases da Democracia Participativa. **Achegas.net – Revista de Ciência Política**, n. 27, jan./fev. 2006. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm>. Acesso em: 12 set. 2006.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil], p. 25694. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil], p. 18769, de 08 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil] em 18 de maio de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9637.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 9.700, de 12 de novembro de 1998. Modifica dispositivo da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] em 13 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9700.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 19 de julho de 2000, p. 01. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9985.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil], de 11 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 05 de maio de 2000, p. 01. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos Declaratórios no Recurso Especial nº 538.240/MG**, Rel. Mina. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 17 de abril de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24184/DF**, Rel. Mina. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 13 de agosto de 2003.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 20060020010729**, Rel. Des. Getúlio Pinheiro, Tribunal Pleno, julgado em 30 de maio de 2007.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Remessa de ofício nº 0020150081800RMO**, Rel. Des. Jerônimo de Souza, Terceira Turma Cível, julgado em 12 de maio de 2003.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Reexame necessário nº 1.0327.04.012821-4/001**, Rel. Des. Duarte de Paula, Oitava Câmara Cível, julgado em 01 de setembro de 2005.

_____.Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Representação de Inconstitucionalidade nº 2003.007.00051**, Rel. Des. Humberto de Mendonça Manes, Órgão Especial, julgado em 08 de agosto de 2005.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Ação Civil Pública nº 70017515719**, Rel. Des. Guinther Spode, Tribunal Pleno, julgado em 26 de março de 2007.

_____.Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.008950-9**, Rel. Des. Monteiro Rocha, Tribunal Pleno, julgado em 21 de junho de 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BURKE, Edmund. Speech to the electors of Bristol, on his being declared by the sheriffs duly electd one of the representatives in parliament for that city. In: FABIAN, Bernhard et al (Org.). **Anglistica & Americana**. New York: Georg Olms, 1975.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARTA CAPITAL. Política, economia e cultura. São Paulo: Confiança, ano XIII, n. 445, 23 maio 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Luiz Flávio Moura. **Relatório de revisão do Plano Diretor de Belém**. 2006. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/index.php>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

Convenção Americana de Direitos Humanos. Pacto de San José da Costa Rica. Adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/arquivos/convencao_americana_de_direitos_humanos.doc>. Acesso em: 02 jul. 2007.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Expedida na cidade de Belém do Pará, Brasil, em 09 de julho de 1994. Disponível em: <<http://www.oas.org/br>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Adotada pela Resolução 34/180 da Assembléia Geral das Nações Unidas,

em 18 de dezembro de 1979 - ratificada pelo Brasil em 01 de fevereiro de 1984. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **Municípios no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999a.

_____. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999b.

EISENBERG, José. Justificação, aplicação e consenso: notas sobre democracia e deliberação. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2007.

FERREIRA, Luís Pinto. Ação Popular (verbetes). **Enciclopédia Saraiva do direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FONSECA, Gilberto Nardi. A gestão democrática dos municípios. **Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, ano 21, n. 20, p. 719-723, mar., 2003.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município. Disponível em: <http://www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/lei_organica/menu_lom.htm#t1>. Acesso em: 02 jul. 2007

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**. Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Traduzido por: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUÉDON, Philippe. Crise e participação. **Política Democrática**. Revista de política e cultura. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, n. 15, p. 48-52, jul., 2006.

GUIMARÃES NETO; Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Pode Local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différent? **Philosophiques**, v. 29, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/006250ar.html>>. Acesso em: 07 jun 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Traduzido por: George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Traduzido por: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v 2.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Traduzido por: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

HEYSSE, Tim. **Principes, possibilites et défis de la démocratie délibérative**. Fondation Roi Baudouin, 2006. Disponível em: <www.kbs-frb.be/files/db/fr/GOV-HEYSSE-FR.doc>. Acesso em: 08 jun. 2007.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública**. A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. A ação popular como instrumento de participação política: necessária revisão do conceito de cidadão. In: **Pensar**: Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 8, n. 8, p. 75-81, fev. 2003.

_____; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. **Nomos**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, v. 24, p. 75-86, jan./dez., 2005.

LEAL, Rogério Gesta. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular. **Revista de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 4, n. 9, p. 41-58, jul./set. 2003.

LOCKE, Jonh. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Traduzido por: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A cidadania na Constituição Federal de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo et al (Org.). **Constituição e Democracia**. Estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006a.

_____. A participação política das minorias do Estado democrático de direito brasileiro. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (Org.). **Democracia, Direito e Política**: Estudos internacionais em homenagem a Friedrich Muller. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006b.

_____. **Democracia Hoje**. Para uma leitura crítica dos Direitos Fundamentais. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2001a.

_____. **Os Direitos Fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001b.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 141, p. 23-38, jan./mar., 1999.

MACEDO, Dimas. Reflexões sobre a Democracia Direta. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES FILHO, Filomeno. **Direito Constitucional contemporâneo**: homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MARCOCCIA, Rafael Mahfoud. O princípio da subsidiariedade e a participação popular. **Serviço Social e sociedade**, ano 27, n. 86, p. 90-121, jul. 2006.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e questionamentos dos sistemas de proteção social centralizados. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **Municípios no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

MARSHALL, T. H.. **Cidadania, classe social e status**. Traduzido por: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

MCP: princípio, diretriz política, programa e estrutura. Dados referentes ao Movimento dos Conselhos Populares. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, Milena Petters. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova práxis. In: PEREIRA E SILVA, Reinaldo Pereira. **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: LTR, 1998.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** 6. ed. Tomo I. Coimbra, 1997.

_____. **Manual de Direito Constitucional.** 2. ed. Tomo IV. Coimbra, 1998.

MONTORO, André Franco. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999.

MORAES, Guilherme Peña de. **Direitos fundamentais.** Conflitos & soluções. Niterói: Frater et Labor, 2000.

MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. **Democracia participativa no Município.** São Paulo: Juarez, 2005.

MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade: anotações à Lei nº 10257, de 10 de junho de 2001.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia.** Traduzido por: Peter Naumann. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NOSSA SÃO PAULO: OUTRA CIDADE. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/index.asp>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Disponível em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Prefeitura de Fortaleza. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op>>. Acesso em 02 jul. 2007.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

PACHECO, Regina Silva. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999.

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991. Assinado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Promulgado pelo Decreto n.º 591, de 6.7.1992. Disponível em:

<http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616110115>. Acesso em: 02 jul. 2007

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Direitos humanos, constituição e democracia na nação e no mundo. **Nomos**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, v. 25, p. 21-32, jan./dez., 2006.

PASSOS, J. J. Calmon de. Cidadania tutelada . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3196>>. Acesso em: 31 maio 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. **Comunicação nos movimentos populares**: a participação na construção da cidadania. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PLANO DIRETOR. Prefeitura de Fortaleza. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor>>. Acesso em: 31 maio 2007.

PLANO DIRETOR. Prefeitura de Belém do Pará. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/index.php>>. Acesso em: 31 maio 2007.

RACIMO, Fernando M. **Democracia deliberativa**. Teoría y crítica. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1996.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Traduzido por: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SANTÍN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 121-131, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia**: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Record, 2003. 1 v.

_____. O papel da produção de conhecimento na transformação social. **O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas**. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

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

SILVA, Gustavo Tavares da. Gestão Pública e transformação social no Brasil. In: HERMANNNS, Klaus (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Poder constituinte e poder popular**. Estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 1988**. Autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SILVA, Marcelo. Agenda 21 Local no Ceará: a experiência de Maranguape, conquistas e desafios. In: HERMANNNS, Klaus; MACEDO, Miguel. **Agenda 21 Local: experiências da Alemanha, do Nordeste e Norte do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TENÓRIO, Fernando G.; MARQUES FILHO, Humberto. Cidadania Deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005.

TV FLORIPA. Disponível em: <<http://tvfloripa.alquimidia.org/index.html>>. Acesso em: 31 maio 2007.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Suzana Gauer. A teoria democrática de Jürgen Habermas. **Unijus**, v. 4, n. 1, p. 11-37, ago. 2001.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

- Albuquerque, Maria do Carmo, 87
Albuquerque, Newton, 21
Albuquerque, Paulo, 26
Alexy, Robert, 44
Almeida, Maria Cristina de, 37
Amorim, Pierre, 34
Andrade, Vera Regina Pereira de, 32-34
Antoniolli, Milana A.I., 37
Aquino, Tomás de, 24
Araújo, Tânia Bacelar de, 78
Avritzer, Leonardo, 38, 80, 97

B

- Baracho, José Alfredo de Oliveira, 76, 78-79
Barbosa, Maria Idalice Silva, 68
Bava, Silvio Caccia, 88
Bloundiaux, Loïc, 67
Bobbio, Norberto, 16, 22, 28-29
Bodin, Jean, 16, 24
Bohman, James, 67
Bonavides, Paulo, 16-20, 23, 26, 28, 35, 41, 55, 59-60
Bordenave, Juan E. Díaz, 49-50, 53, 58
Bulos, Uadi Lammêgo, 41
Burke, Edmund, 29

C

- Calmon, Eliana, 39
Canotilho, J. J. Gomes, 17, 21, 22, 29, 45
Carvalho, José Murilo de, 86-87
Carvalho, Luiz Flávio Moura, 95
Cohen, Jean, 38

Cohen, Joshua, 67, 71
Cole, G. D. H., 50
Costa, Sérgio, 80
Cunha Filho, Humberto, 54

D

Dagnino, Evelina, 87
Dallari, Dalmo de Abreu, 49, 53, 55
Demo, Pedro, 50, 59
Díaz, Elías, 19, 21
Dowbor, Ladislau, 77, 88

E

Einsenberg, José, 72

F

Ferreira, Pinto, 36
Fonseca, Gilberto Nardi, 51

G

Galuppo, Marcelo, 71-72
Giddens, Anthony, 38
Goyard-Fabre, Simone, 24-25
Gracie, Ellen, 89
Gramsci, Antonio, 26
Guédon, Philippe, 87
Guimarães Neto, Leonardo, 78
Gutmann, Amy, 70

H

Habermas, Jürgen, 7-9, 13, 33, 38, 66-74, 80, 91, 101
Herkenhoff, João Baptista, 78
Heysse, Tim, 74

J

Jacobi, Pedro, 50
Janoski, 33
Jovchelovitch, Sandra, 86
Jucá, Roberta Laena, 39-40, 80-81

K

Kant, Immanuel, 18

L

Leal, Rogério Gesta, 68, 83
Lima, Martonio Mont'Alverne Barreto, 11, 31
Lincoln, Abraham, 24, 30
Locke, John, 18, 24
Lopes, Ana Maria D'Ávila, 16-17, 19, 32, 35, 42-44
Lyra, Rubens Pinto, 86

M

Macedo, Dimas, 51, 60
Manes, Humberto de Mendonça, 90
Maquiavel, 24
Marcoccia, Rafael Mahfoud, 79
Marques, Rosa Maria, 81
Marques Filho, Humberto, 80, 86, 91
Marshall, Thomas H., 32, 35
Marx, Karl, 26
Meirelles, Hely Lopes, 75-76
Meksenas, Paulo, 96-97
Melo, Milena Petters, 33-34
Merlin, Meigla Maria Araújo, 54, 77, 79, 86, 90
Mill, Stuart, 50
Miranda, Jorge, 15-16, 35, 41, 52
Montesquieu, 24
Montoro, André Franco, 58

Moraes, Guilherme Peña, 48, 52

More, Thomas, 24

Moreira, Alan, 26

Müller, Friedrich, 36-37

O

Oliveira, Francisco Mesquita, 81, 85

P

Pacheco, Regina Silva, 88

Pagliarini, Alexandre Coutinho, 38

Passos, J. J. Calmon de, 33

Pateman, Carole, 50-52, 59

Paula, Duarte de, 90

Peluso, Cezar, 56-57

Pereira, Jane Reis Gonçalves, 45

Pérez Luño, Antonio-Enrique, 15, 16, 19-21, 37, 56

Peruzzo, Cicília Maria Krohling, 52, 58

Pinheiro, Getúlio, 89

Piovesan, Flávia, 65

R

Racimo, Fernando M., 71, 73, 74

Rawls, John, 67

Rials, Stéphane, 76

Ribeiro, Fávila, 28

Rocha, Monteiro, 89

Rodrigues, Francisco Luciano Lima, 80-81

Rousseau, Jean Jacques, 24, 27-29, 50

S

Santín, Janaína Rigo, 80

Santos, Boaventura de Sousa, 38, 68, 97, 99

Sarlet, Ingo Wolfgang, 17, 23, 42-43, 46-48, 53, 55, 57-58, 65

Sartori, Giovanni, 51
Schier, Adriana da Costa Ricardo, 54
Schmitt, Carl, 41
Schumpeter, Joseph, 51
Sieyès, Emmanuel Joseph, 16
Silva, Gustavo Tavares, 81
Silva, José Afonso da, 17, 19, 22, 26, 31, 43
Silva, Marcelo, 95
Silva, Sandra Krieger Gonçalves, 76
Somers, Margaret R., 33
Souza, Jeronymo de, 40
Souza, Maria Luiza de, 49
Souza Neto, Cláudio Pereira de, 48, 66, 70-71
Spode, Guinther, 89

T

Teixeira, Elenaldo, 48, 50-51
Tenório, Fernando, 80, 86, 91
Thompson, Dennis, 70
Tocqueville, Alexis de, 26
Toro, José Bernardo, 70, 78

Turner, Bryan, 33

V

Vieira, Liszt, 33, 38
Vieira, Suzana, 73

ÍNDICE ANALITICO

A

Ação comunicativa, 68-69, 101
Ação popular, 39-40, 61
Administração pública, 61, 77, 81, 88, 97
Agenda 21, 92, 94-95
Agir comunicativo, 68, 102
América Latina, 80
Antigo regime, 17
Antigüidade, 24
Aplicabilidade imediata, 47, 63
Argumentação, 22, 68-69, 72-73
Assembléia popular: mutirão por um novo Brasil, 91
Assembléias, 79, 92-93, 96-97
Assistência social, 62, 83, 92
Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais – ABONG, 91
Atores sociais, 59, 69, 77, 80
Autogestão, 52-53
Autonomia, 29, 33, 55, 71, 73, 76-77, 85, 94

B

Belém do Pará, 92, 95
Brasil, 7-8, 11, 13, 23-24, 30-31, 36-37, 43, 47, 54-55, 56, 60, 63-66, 75, 82, 86, 87, 90-91, 98, 100, 102
Burocracia, 20, 50, 88

C

Câmara municipal, 61, 83, 93
Capitalismo, 12, 19
CEARAH Periferia, 91
Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará - CEDECA/CE, 91
Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, 91
Centro de pesquisa e assessoria ESPLAR, 91

Ciclo preparatório, 93
Ciclo deliberativo, 93
Cidadania, 7-8, 13, 15, 25, 31, 32-40, 50, 53, 58-60, 62-63, 68, 73, 76-78, 81-83, 87-88, 94, 100
Cidadania mundial, 38
Cidadania planetária, 38
Cidadãos, 11, 12, 14-17, 19-23, 25, 33, 35, 38, 39-40, 45-46, 53, 56-61, 63-64, 70-71, 73, 76-81, 84-85, 94-95, 102
Cidade, 77, 81-84, 88, 92-99
Cidade-Estado, 24, 25
Cláusula pétrea, 47, 63

Co-gestão, 52-53
Comunicação, 23, 49, 68-69, 73, 96, 99
Concentração de renda, 11, 86
Conlutas, 91
Conscientização, 34, 51, 58, 100
Conselhos populares, 92-94

Consenso, 14, 22, 69-73, 101
Constituição de Weimar, 19
Constituição Federal de 1988, 12-13, 30-31, 34, 40, 42-43, 46-47, 53-54, 57, 60-61, 63-65, 75, 90, 102
Constituição Mexicana, 19
Consulta pública, 53, 61, 83-84, 88
Convenção Americana de Direitos Humanos, 63, 65
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, 64-65
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, 64
Cultura Democrática, 12, 50-51, 58-59, 94, 100

D

Debates, 55, 71, 79, 82-83, 94, 97

Decisões políticas, 11, 52-53, 55, 59, 70-71, 87

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 52, 63, 65

Deliberação, 7-8, 14, 22, 24, 48, 61, 66, 69-70, 72-73, 75, 78, 80, 85, 90, 97-98, 100, 102

Democracia, 7-8, 11, 13, 14, 22-32, 35-36, 49-51, 53, 56-57, 59-60, 66-75, 77-78, 85-90, 100-101

Democracia antiga, 24

Democracia deliberativa, 7-8, 13, 66-74, 85, 101

Democracia direta, 26-29

Democracia indireta, 26, 28

Democracia moderna, 24-25, 35

Democracia participativa, 23, 26, 49-50, 59-60, 66, 77, 86-88, 90, 101

Democracia representativa, 29, 53, 86

Democracia semidireta, 27, 29-31

Democratização, 20, 38, 50, 57, 81, 96, 102

Descentralização, 51, 76, 78, 81

Desenvolvimento sustentável, 94

Desigualdade, 7-8, 11, 30, 35, 44, 66, 86, 90-91, 100-101

Diálogo, 7-8, 13-14, 22, 51, 68-69, 76, 80, 91, 96, 101

Diferenças, 67, 69-71, 73, 87, 101

Dignidade humana, 7-8, 11, 17, 22, 31, 40-44, 47, 55, 58, 62, 64, 77, 101

Direito à participação popular, 7-8, 13-14, 37, 40-41, 47, 53-56, 60, 63-64, 66, 81, 84, 88, 90-91, 100-101

Direitos fundamentais, 7-8, 12-15, 18-19, 21-24, 26, 33, 37, 40-48, 54-55, 57-58, 64-67, 74, 100-102

Direitos individuais, 15, 17, 19-20, 22, 34, 46, 48, 100

Direitos metaindividuais, 46

Direitos políticos, 19, 33-34, 36, 39-40, 53, 63, 73

Direitos sociais, 19, 23, 46, 48

E

Esfera pública, 7-8, 35, 48-49, 53, 66, 68-69, 77, 80-81, 91, 101-102

Espaço local, 77, 79, 82

Espaço público, 57, 67, 80, 98, 101
Estado Democrático de Direito, 7-8, 12-15, 20-22, 25-26, 29-31, 35, 39, 40, 43, 46, 48, 54-58, 66, 68, 74-76, 81, 100-101
Estado Liberal de Direito, 13, 16-17, 19-20, 54
Estado Social de Direito, 13, 15, 19-20, 23, 54, 56
Estado Socialista, 52
Estatuto da Cidade, 80, 82-83, 93
Estatuto da Criança e do Adolescente, 83, 90
Estrangeiro, 40, 54, 100
Exclusão, 7-8, 11-12, 55, 71, 86, 88, 90, 100

F

Federação de Bairros e Favelas, 91
Florianópolis, 92, 96
Fortaleza, 84, 91-94
Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, 91
Fórum Nacional de Participação Popular, 91
Fórum Nacional de Reforma Urbana, 91
Função educativa, 58

G

Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, 91
Gestão democrática, 62, 77, 82
Globalização, 11, 23, 38, 67, 100
Grécia, 24-25

I

Igualdade, 13, 18, 20-23, 27, 33, 39, 41, 50, 64, 69, 71-73, 75, 86, 101
Inclusão, 11-12, 22, 65-66, 71-72, 75, 98-99, 101
Iniciativa popular, 29, 51, 53, 60-61, 83-85
Interesse local, 76, 85
Interesse público, 25, 34, 52, 70, 99
Interpretação sistemática, 48
Intersubjetividade, 68

J

Justiça, 12, 19-22, 32, 45, 69

L

Legalidade, 15, 17, 19, 22, 25, 84

Legitimação, 12, 21, 40, 46, 74

Lei de Responsabilidade Fiscal, 83

Lei orgânica, 61, 76, 85

Lei Orgânica do Município de Fortaleza, 84

Liberalismo, 18, 27, 32

Lideranças comunitárias, 99

Luta, 12-13, 22, 26, 49, 94

M

Mandato imperativo, 28

Mandato livre, 29

Maranguape, 92, 94-95

Marcha Mundial de Mulheres, 91

Mecanismos participativos, 7-8, 29, 67, 85, 100

Meio ambiente, 23, 39, 61-62, 92, 94-95

Meios de comunicação, 49

Ministério da Educação e Cultura, 99

Minorias, 22, 72, 75, 90, 92, 101

Mobilização, 12, 80, 94-95, 98

Moradia, 11, 46, 93

Movimento dos Conselhos Populares, 92-94

Movimentos populares, 85

Mundo da vida, 38, 67-68

Mundo sistêmico, 67

Município, 7-8, 14, 30, 43, 61-62, 75-79, 81-82, 84-86, 88-89, 92-95, 97-98, 102

N

Nacionalidade, 34, 36, 38, 46

Nação, 16-17, 35-36, 49
Neoliberalismo, 11
Nossa São Paulo: outra cidade, 92, 98

O

Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 92, 98-99
ONG, 85, 96, 98
Orçamento participativo de Fortaleza, 84-85, 91-92, 94
Orçamento participativo de Porto Alegre, 92, 97-98
Ordenamento jurídico, 25, 31, 43, 45
Organização Internacional do Trabalho, 99
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, 99
Organizações sociais, 83

P

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 63, 65
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 65
Participação ativa, 26, 30-31, 37, 43, 52
Participação controlada, 52
Participação passiva, 52
Participação-poder, 52
Participação política, 20, 22, 32, 37, 40, 47, 50-51, 53-54, 56-58, 60, 77, 96, 100
Participação popular, 7-8, 12-14, 21, 25, 31, 35, 41, 48-49, 51-60, 63, 66, 75-76, 81-86, 88-91, 94, 97, 100-102
Pertença, 31, 33, 98, 100
Plano de obras e serviços, 92
Plano diretor, 80, 82, 84, 89-95, 102
Plano Diretor de Belém do Pará, 92-93, 95
Plano Diretor Participativo de Fortaleza, 94
Plebiscito, 51, 60-61, 84-85
Pluralismo, 24, 26, 31, 69
Poder constituinte, 37, 40
Poder Executivo, 17-18, 22, 30, 62, 82, 84-85
Poder Federativo, 18

Poder Judiciário, 18, 22, 25, 30, 90
Poder Legislativo, 17-18, 22, 30, 47, 56, 82, 84-85, 89
Poder local, 76-77, 81, 88
Poder público, 34, 62, 78, 82
Política urbana, 82-84, 93, 96
Políticas públicas, 12, 56, 79, 83, 86-87, 95, 97-99
Porto Alegre, 92, 97-98
Povo, 7-8, 11-12, 14-15, 17-31, 34-35, 38, 40-41, 46, 48-56, 60, 62-63, 66, 75-78, 84-86, 90, 98, 100-102
Práticas deliberativas, 7-8, 24, 68, 77, 82, 87
Prefeitura de Fortaleza, 92, 95
Princípio da equivalência, 47, 64
Princípio da subsidiariedade, 76, 78-79
Princípios, 13, 15-16, 18-19, 22, 24, 31, 39-40, 42, 44-45, 47, 49, 58, 61-64, 68, 70, 74, 81, 84, 89-90, 94
Processo deliberativo, 84
Processo decisório, 50, 58, 87
Procuradoria Geral do Município de Fortaleza, 93

Q

Qualidade de vida, 13, 62, 77, 81, 90

R

Rádios comunitárias, 94
Referendo, 51, 60-61, 84-85
Regime democrático, 12-13, 24-25, 55, 57-58, 60, 67, 71, 81, 88
Regra da maioria, 74
Regras, 44-45, 65, 69, 72
Representação, 27-29, 31, 32, 34, 39, 60, 79, 86, 90, 100
Responsabilidade social, 49
Revolução Francesa, 13, 15, 27
Rio de Janeiro, 90, 92, 98-99

S

São Paulo, 92, 98-99
Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 93
Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, 93
Separação de poderes, 15, 17, 22, 28, 30
Serviços públicos, 53, 62, 76, 81, 85, 93
Sistema capitalista, 11
Soberania popular, 15, 21, 24, 27, 30, 51, 53, 55, 57, 59-61, 68, 74, 81, 85, 100-101
Sociedade centrífuga, 22
Sociedade civil, 51, 62, 77-78, 80, 82, 87, 91, 95-96, 98-99
Superior Tribunal de Justiça, 39
Supremo Tribunal Federal, 56-57, 61, 88-89

T

Terra de Direitos, 91
Tratados internacionais, 47, 64
Tratados e Convenções sobre Direitos Humanos, 65
Tribunal de Contas da União, 53, 61
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 40, 89
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 90
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, 90
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 90
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 89
TV Comunitária de Florianópolis, 92, 96-97

U

UNICEF, 99
Unidades de conservação, 83, 88
Universidade Popular Socialista, 94
Urbanização, 82
Uso e ocupação do solo, 93

V

Vontade geral, 17, 27-28, 55

Vontade política do Estado, 21, 30, 56

W

Welfare State, 13, 19

ANEXOS

