

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E
DOUTORADO**

Italo Roberto Tavares do Nascimento

**A AÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA DE CONTROLE
DAS PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO
CARIRI.**

Santa Cruz do Sul
2016

Italo Roberto Tavares do Nascimento

**A AÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA DE CONTROLE
DAS PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO
CARIRI.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Coorientadora: Profa. Dra. Denise Bittencourt Friedrich.

Santa Cruz do Sul
2016

Italo Roberto Tavares do Nascimento

**A AÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA DE CONTROLE
DAS PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO
CARIRI.**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Santa Cruz do Sul
2016

RESUMO

O crescimento da utilização da ação popular na Região Metropolitana do Cariri fomentou o surgimento do problema de pesquisa do presente trabalho, a dúvida se a ação popular é um instrumento de cidadania para o efetivo exercício do controle social ou se tem constituído uma forma de revanchismo político na região do Cariri. Nesta linha, o objetivo principal constitui-se em investigar o uso da ação popular na Região Metropolitana do Cariri como ferramenta de participação social ativa e de combate e controle da corrupção. O sistema representativo não retira da sociedade a possibilidade de participação direta na construção da vontade do Estado. Com a crise de legitimidade deste sistema, somente a sociedade pode garantir, através da sua participação, a eficácia e a justiça das decisões públicas. Certamente não se trata de uma participação em todos os espaços de ação e de decisão da administração pública, mas uma atuação voltada a fiscalizar e controlar os atos que fujam dos limites estabelecidos pela lei e pela moralidade. Como uma democracia estabelece, em um sistema republicano, que as decisões serão tomadas pela sociedade de forma direta ou indireta, a ausência do cidadão nos momentos de decisão acarreta uma vinculação ao que foi decidido pelos demais membros da sociedade, portanto a participação não é uma mera garantia ou direito, mas sim um ônus. Dentre os instrumentos de participação, a ação popular corresponde a uma forte ferramenta de controle dos atos lesivos praticados pelos gestores públicos garantida ao cidadão e determina o Poder Judiciário como um protetor da cidadania. Dentro os objetos de proteção, é possível estabelecer a *actio popularis* como uma ferramenta de controle às patologias corruptivas. Para a Região Metropolitana do Cariri, dentro do universo de ações propostas no período entre 2003 e 2015, se faz necessário identificar se essas constituem uma legítima participação social ou uma ferramenta de revanchismo político, pois os processos judiciais propostos demonstram uma proporção autor-réu em lados opostos em pleitos eleitorais. Para verificação dos documentos públicos e dados obtidos com uma imersão teórica-bibliográfica, o método utilizado foi o hipotético-dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE:

Participação popular; democracia; ação popular; corrupção; Cariri

ABSTRACT

The growing use of popular action in the Metropolitan Region of Cariri encouraged the emergence of the research problem of the present study, the question whether popular action is an instrument of citizenship for the effective exercise of social control or has constituted a form of political revanchismo In the region of Cariri. In this line, the main objective is to investigate the use of popular action in the Metropolitan Region of Cariri as a tool for active social participation and combat and control of corruption. The representative system does not withdraw from society the possibility of direct participation in the construction of the will of the State. With the crisis of legitimacy of this system, only society can guarantee, through its participation, the effectiveness and justice of public decisions. Certainly this is not a participation in all areas of action and decision of the public administration, but an action aimed at supervising and controlling acts that escape the limits established by law and morality. As a democracy establishes, in a republican system, that decisions will be taken by society directly or indirectly, the absence of the citizen in the moments of decision entails a connection with what was decided by the other members of society, so participation is not a Mere guarantee or right, but rather a burden. Among the instruments of participation, the popular action corresponds to a strong tool of control of the injurious acts practiced by the public managers guaranteed to the citizen and determines the Judiciary Power as a protector of the citizenship. Within the objects of protection, it is possible to establish the *actio popularis* as a tool of control to the corrupting pathologies. For the Metropolitan Region of Cariri, within the universe of actions proposed in the period between 2003 and 2015, it is necessary to identify if these constitute a legitimate social participation or a tool of political revanchismo, because the proposed judicial processes demonstrate an author-defendant proportion in Opposing sides in electoral lawsuits. For the verification of the public documents and data obtained with a theoretical-bibliographic immersion, the method used was the hypothetico-deductive method.

KEY-WORDS:

Popular participation; democracy; Popular action; corruption; Cariri

“In my experience with policy makers and students from many countries, the topic tends to evoke a particular pattern of reactions. First there is evasion. Then excuses. And finally, with luck, useful analysis.”

(Robert Klitgaard)

AGRADECIMENTOS

Chegar ao final desta trajetória exigiu certamente um grande esforço, além da participação de diversas pessoas que direta e indiretamente influíram neste resultado.

Inicialmente, nada mais justo do que agradecer a Deus, por me dar forças e discernimento nos momentos de dificuldade, assim como por estar presente em todos os dias, tristes ou felizes.

À minha família, por toda paciência e fé no desenvolvimento deste trabalho.

Aos amigos, pelo apoio e pelo incentivo em todas as dificuldades, assim como aos professores, coordenadores e à direção da Unileão que tornaram este momento possível.

Ao amigo e colega Pedro Ivan, pessoa que me incentivou a cursar o presente mestrado e não me deixou desistir. De fato ele é o grande responsável por eu ter participado da seleção.

Reservo espaço de extrema relevância aos professores, e não poderia de deixar de fazer um agradecimento individual a cada um deles que certamente contribuiu para este trabalho.

Ao meu orientador, o Professor Rogério Gesta Leal, sempre presente, pessoa por quem tenho uma profunda admiração. Todas as orientações recebidas servirão não somente para este trabalho, pois marcaram a minha relação com a ciência jurídica.

À minha coorientadora Denise Friedrich, por todo o apoio pessoal e virtual fornecido no curso deste trabalho, assim como por facilitar a compreensão das regras de redação científica.

À professora Marli Costa, pessoa responsável por fazer eu me sentir em casa junto ao programa deste a sua origem. Coordenadora excepcional e de um humanismo elevado, certamente uma companhia extremamente agradável.

Ao professor Jorge Reis, titular do módulo ministrado na semana em que enfrentei as piores dificuldades pessoais dos últimos anos e que quase me afastaram do programa e da minha produção profissional regular. Guardo um profundo agradecimento ao professor, pois mesmo sem saber, disse as palavras que eu precisava ouvir e firmou o meu sustento para aquela difícil semana.

Ao professor André Viana Custódio, por todo o conhecimento partilhado sobre as políticas públicas de participação popular que influenciaram parte deste trabalho e por todo o companheirismo.

Ao professor Janriê Reck, pela coerência, pelo profundo conhecimento e dedicação.

À professora Mônia Leal por moldar o meu pensamento sobre a jurisdição constitucional, assim como por tornar o último módulo de aulas extremamente proveitoso e enriquecedor.

Ao professor Ricardo Hermany, também responsável por influenciar meu pensamento sobre o empoderamento e a subsidiariedade.

Ao professor Clovis Gorczewski, presente em minhas referências sobre a cidadania desde o primeiro projeto apresentado.

À professora Caroline Bitencourt, pelo choque de realidade no primeiro módulo do mestrado, por todo o conhecimento e a inquietação, a dúvida e a curiosidade que levaram ao desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor João Pedro Schmidt, por sua coerência, companheirismo, simplicidade e por toda contribuição sobre a formação e gestão de políticas públicas.

Ao professor Hugo Thami, em especial por seus ensinamentos sobre o republicanismo, o que influenciou também meu pensamento sobre o controle social da administração pública.

Todos os professores influenciaram diretamente este trabalho e o meu pensamento e visão sobre a ciência jurídica.

Deixo a todos o meu muito obrigado.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF: Constituição Federal

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos

MP: Ministério Público

MPF: Ministério Público Federal

MS: Mandado de Segurança

ONU: Organização das Nações Unidas

RFB: República Federativa do Brasil

RMC: Região Metropolitana do Cariri

STF: Supremo Tribunal Federal

TJ: Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
.....		
		15
2.	O DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	
.....		
2.1.	Participação Política nos modelos de Democracia: uma relação entre os modelos de democracia representativa, democracia participativa e democracia deliberativa.....	17 33 45
2.2.	A evolução da democracia no Brasil.....	
2.3.	O princípio republicano enquanto norte do estado democrático de direito.....	50 50 55
3.	A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE AÇÃO CIDADÃ.....	65 70
3.1.	O controle social da Administração Pública.....	
3.2.	A evolução histórica da ação popular.....	81
3.3.	O instituto da Ação Popular e sua abrangência no Brasil.....	
3.4.	A ação popular como ferramenta de exercício da democracia	
3.5.	A ação popular como instrumento de combate às patologias corruptivas.....	89 91 94
4.	A UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	103 109
4.1.	A corrupção endêmica: realidade regional.....	
4.2.	O uso da ação popular no Cariri.....	115 122
4.3.	Estudos de casos específicos na Região Metropolitana do Cariri entre os anos de 2003 a 2015.....	131

4.4. Controle social ou revanchismo político? Uma realidade regional.....

5. CONCLUSÕES.....

6. ANEXOS.....

7.

REFERÊNCIAS.....

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação surgiu da observação de uma crescente utilização da ação popular na Região Metropolitana do Cariri, em especial em face da administração pública municipal. Como uma ferramenta de participação social na administração pública, a elevação em sua utilização levou ao questionamento que permeia este estudo como seu problema de pesquisa: a ação popular é um instrumento de cidadania para o efetivo exercício do controle social ou se tem constituído uma forma de revanchismo político na região do Cariri?

Por exigir um estudo teórico-normativo e uma imersão na bibliografia, nos documentos públicos, processos em curso e dados institucionais, o método utilizado foi o hipotético-dedutivo, pois a hipótese de que *actio popularis* representaria uma instrumentalização de revanche política deve confrontar a possibilidade de que esta utilização não se vincula ou não apresenta identificadores político-partidários. Para isso, serão analisados os objetos das ações no período de pesquisa, 2003-2015, assim como os autores e réus nas demandas. Identificadas as partes nos procedimentos, será possível expressar quais autores das ações cidadãs possuem ou possuíram cargo eletivo para, por fim, tecer a argumentação de uma possível oposição política através de dados obtidos dos Tribunais Eleitorais.

A linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social engloba os estudos sobre a participação social propostos neste trabalho. O objetivo-geral é investigar o uso da ação popular na Região Metropolitana do Cariri como ferramenta de participação social ativa e de combate e controle da corrupção, vinculando-se perfeitamente à linha de pesquisa do professor orientador ao passo em que estuda as relações entre Estado e sociedade, focando na democracia e no controle social das patologias corruptivas.

O Estado Moderno, ao figurar como uma entidade soberana de poder político sobre determinado território, manifestou diversas formas de exercício do poder. Após o final do período feudal, mais precisamente após a Paz de Vestfália, a unificação do poder ocorreu de forma absolutista, centrada na figura do rei e, até mesmo, confundindo a identidade deste com a do próprio Estado.

Organizado o sistema estatal, o exercício absoluto do poder passou a figurar uma preocupação frente às mudanças sociais ocorridas no mundo, o que exigiu a

delimitação dos mecanismos de manifestação do poder público. Este mecanismo limitador é a lei, o que deu origem ao Estado de Direito, pautado na razão, e regido por uma legislação que identificava como este deveria se manifestar.

Diversas foram as divisões deste último e acompanharam a evolução histórica da sociedade, desde o liberalismo, até o Estado Democrático de Direito e a primazia da proteção à dignidade da pessoa humana, fortalecendo o Poder Judiciário e garantindo a ele o status de protetor da cidadania.

O primeiro capítulo se preocupa com o estudo sobre a democracia e os seus modelos de participação social. Com a institucionalização do exercício do poder, o republicanismo, derivado da concepção grega e romana “*res pública*”, encontrou a possibilidade de desenvolvimento, gerando um terreno fértil para o exercício da democracia que determinava que o poder era do povo e seria exercido por este. Certamente ambos os conceitos não se confundem, o primeiro demonstra a titularidade da coisa pública, e a forma do exercício do poder (governo), e o segundo como será legitimado o seu exercício (regime democrático).

Tendo em vista que a legitimação do poder em uma república presidencialista democrática, como é o caso do Brasil, depende da participação pública na construção da vontade estatal, diversas foram as formas de participação previstas na Lei Maior, e estas evoluíram em conjunto com a sociedade.

É muito comum a exposição de que o conceito de democracia exige a participação direta e a deliberação e decisão sem o intermédio de representantes do povo, o que poderia se contrapor à república, e que esta última exigiria uma moralidade cívica exacerbada, inalcançável em termos práticos, porém este equívoco não deve se sustentar.

Neste sentido, no primeiro capítulo da presente dissertação, apresentamos as questões relativas ao direito fundamental de participação política, com a discussão sobre república e democracia, exercício do poder popular e o conceito e evolução do Estado de Direito.

Como ferramenta de legitimação da vontade pública, a democracia estabelece diversos modelos, dos quais será apresentada uma relação entre os modelos de democracia representativa, democracia participativa e democracia deliberativa, especialmente no que tange ao entendimento habermasiano sobre o tema.

A crise de credibilidade das instituições públicas exige, então, uma maior participação social no controle dos atos administrativos, portanto uma maior atuação social junto à Administração Pública, além das ferramentas expressas pela Constituição Federal para participação, ou mesmo a utilização dos mecanismos já instituídos, porém subutilizados.

A transparência da gestão pública, a criação de organismos e mecanismos destinados a analisar as atuações públicas e a utilização de ferramentas virtuais garantiram a possibilidade de que a sociedade se aproximasse da gestão pública, formulando a construção de um controle social da administração pública.

Com a exposição da falta de credibilidade das instituições públicas, a deliberação e a participação social precisam de uma nova análise por parte dos gestores públicos, distinta da figura de uma concorrência ou limitação para o exercício do poder, reconhecendo a sua função legitimadora.

Dentre os mecanismos de participação, um dos mais fortes já institucionalizados é a Ação Popular, instrumento cuja origem remonta ao Direito Romano e possibilita que qualquer cidadão possa pugnar pela anulação e pela reparação de dano causado contra o patrimônio público, a moralidade administrativa, o patrimônio histórico-cultural e o meio ambiente.

Por todo o seu potencial contra a arbitrariedade estatal, a *actio popularis* expressa uma potente arma contra as patologias corruptivas, portanto será abordada no segundo capítulo.

Por ser exigência para a promoção do remédio constitucional a ser tratado no presente trabalho, a o conceito de cidadania adotado processualmente tem sentido estrito a aquele que se encontra no pleno gozo dos direitos políticos, o que exige o estudo desta categoria de direitos e o seu caráter de direito material.

Ora, a possibilidade de participar das decisões públicas constitui dum direito humano e o ordenamento jurídico pátrio o reconhece como direito fundamental, com garantia de cláusula pétrea, conforme discutido ainda neste capítulo.

Pela amplitude de seus objetos, quatro previamente expressos e um implícito, a legalidade, se faz necessário um estudo sobre a sua amplitude de utilização, assim como a verificação de quais destes poderiam ser considerados, em sentido amplo e em sentido estrito, corrupção.

Se a ação pode ser intentada em face de atos corruptivos, será abordada a figura da ação como ferramenta de controle de tais patologias.

Por fim, ao terceiro capítulo, a dissertação obterá uma feição regionalizada, com a identificação da realidade da Região Metropolitana do Cariri e o indicativo dos números da corrupção nos nove municípios que a compõe.

Os dados foram colhidos junto ao Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas dos Municípios e tratam sobre processos relativos à improbidade administrativa. Os números levantados expressarão, em uma amostragem, a realidade da corrupção regional.

No último capítulo, os dados regionais com relação ao exercício da democracia por intermédio da ação popular serão analisados por conta da quantidade de ações propostas nos nove municípios no período de 12 anos entre 2003 e 2015.

Analisar a utilização desta ferramenta pode garantir dados para a sua maior efetividade como o seu objeto de proteção, a relação entre autor e demandado, a quantidade de processos julgados no prazo estipulado em lei, a prioridade de julgamento concedida pelo poder Judiciário ao exercer o seu papel de garantidor da cidadania.

Os casos concretos em análise são públicos. Certamente a mais pública de todas as ações é a popular, pois esta possibilita que qualquer cidadão a promova ou ingresse no feito, bastando informar a condição de legitimidade para se fazer presente na demanda.

A cidadania pode ser interpretada em duas vertentes, ou dois sentidos. O primeiro, *latu sensu*, entendendo ser cidadão aquele que se vincula diretamente com um determinado Estado, sendo, portanto, titular de direitos e de obrigações perante a coletividade, já o segundo, em *stricto sensu*, somente pode ser considerado cidadão aquele que detêm o pleno gozo dos seus direitos políticos. Este último foi o conceito adotado como condição de legitimidade para a promoção do remédio constitucional popular.

Como forma de participação ativa e proteção a direitos metaindividuais, casos específicos foram selecionados para análise, tanto pela relevância do seu objeto, quanto pela repetição dos atos lesivos praticados, o que demonstra uma prática recorrente na gestão pública.

Verificados os dados e casos concretos, ao final do último capítulo as interações entre promovente e promovido são esclarecidas de acordo com as posições políticas em campanhas eleitorais, conforme dados do Tribunal Regional

Eleitoral, para que se discuta a quantidade de demandas promovidas entre pessoas que são detentoras de cargos eletivos e que figuraram como grupos opostos durante as eleições municipais. Por esta perspectiva, a escolha de 12 anos para observação das ações pressupõe 3 (três) legislaturas, ou três mandatos eletivos municipais.

Encerra, o trabalho, discutindo se é possível identificar, através dos dados levantados, se as ações foram propostas como exercício da cidadania ou como uma ferramenta de revanchismo político.

2. O Direito Fundamental de Participação Política

Em uma democracia é essencial a concessão de ferramentas que garantam a possibilidade de participação do indivíduo na construção da vontade do Estado. Ora, é da própria natureza democrática estipular rotinas e procedimentos que possibilitem que o poder seja exercido diretamente ou através de representantes.

Partindo do pressuposto de que o poder emana do povo e que pode – ou deve – ser exercido por este, a participação social passa a constituir um direito fundamental, reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro e consagrado como direito humano, tutelado pelas instituições transnacionais e formalizado através de pactos internacionais.

As formas de exercício do poder popular variam conforme a realidade e o momento histórico de cada sociedade.

O Estado de Direito¹ se caracteriza pela existência de um ordenamento jurídico pautado em uma Constituição e contrapõe-se ao Estado Absoluto ao determinar limites para o exercício do poder e pode ser analisado através de três feições. A determinação de como o poder será exercido estabelece os procedimentos pelo qual o Poder será manifestado, evitando, assim, surpresas ou atuações arbitrárias² que não determinados previamente na norma, o que torna o princípio da legalidade uma garantia de liberdade para o indivíduo e para a sociedade.

O Estado constitucional de direito se consolida, na Europa continental, a partir do final da II Guerra Mundial. Até então, vigorava um modelo identificado, por vezes, como Estado legislativo de direito. Nele, a Constituição era compreendida, essencialmente, como um documento político, cujas normas não eram aplicáveis diretamente, ficando na dependência de desenvolvimento pelo legislador ou pelo administrador. Tampouco existia o controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário — ou, onde existia, era tímido e pouco relevante. Nesse ambiente, vigorava a centralidade da lei e a supremacia do parlamento. No Estado

¹ Desta forma, o Estado de Direito, ao passar a impedir o exercício arbitrário do poder pelo governante e garantir o direito público subjetivo dos cidadãos, reconhece, constitucionalmente, e de uma forma mínima, direitos individuais fundamentais, como a liberdade, apregoada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a qual foi mantida como preâmbulo da Constituição Francesa de 1791. (MAYER, 2016)

² O Estado de Direito estruturou-se na segunda etapa do Estado Moderno, em substituição ao chamado Estado de Polícia, próprio das monarquias absolutas. A diferença básica entre ambos está precisamente no fato de que, no Estado de Polícia, a atividade administrativa, concentrada em mãos do monarca e seus subordinados, não era submetida à observância da lei e ao controle judicial, enquanto no Estado de Direito essa submissão ocorre. (DI PIETRO, 2014)

constitucional de direito, a Constituição passa a valer como norma jurídica. A partir daí, ela não apenas disciplina o modo de produção das leis e atos normativos, como estabelece determinados limites para o seu conteúdo, além de impor deveres de atuação ao Estado. Nesse novo modelo, vigora a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, como tal entendida a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais. (BARROSO, 2012)

Com os ideais da revolução francesa, surge o Estado Liberal, onde ganha força os ideais de liberdade e igualdade (formal), onde a maior característica estatal é a abstenção, uma série de direitos de caráter negativo, impedindo o Poder Público de intervir nas relações privadas. O momento histórico conduzia à exploração da atividade comercial e, posteriormente, industrial, o que acarretou uma série de problemas sociais, em especial pela falta de condições de trabalho e subsistência da população, o que indicava que a igualdade formal não seria mais possível de manter coesa, estável, a sociedade.

Surge então o Estado de Bem-Estar Social, com a prevalência dos direitos da chamada fraternidade, apresentando uma primazia da igualdade material e os direitos de prestação estatal, direitos positivos que exigem uma ação estatal voltada a garantir a isonomia, momento de efervescência dos direitos sociais. O momento acarreta a possibilidade do desenvolvimento do papel do Executivo e a instituição de um Estado Patriarcal, em contraposição ao Estado Liberal em que o Parlamento (Poder Legislativo) detinha o maior destaque.

Com a evolução social³, mostrou-se ineficaz o modelo de estado adotado, o que exigiu a formação da figura estatal como garantidora da estabilidade da sociedade e pautada na dignidade da pessoa humana, onde o poder fosse exercido de forma democrática e fossem garantidos os valores fundamentais para a vida digna.

O Estado Democrático de Direito cria os direitos de terceira dimensão, que se situam no plano do respeito, de conteúdo fraternal, compreendendo os direitos essenciais ou naturalmente coletivos, isto é, os direitos difusos e os coletivos *strictu sensu*, passando o Estado a tutelar, além dos interesses individuais e sociais, os transindividuais (ou metaindividuais), que compreendem, dentre outros, o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a paz, a autodeterminação dos povos e a moralidade administrativa. (MAYER, 2016)

³ Assim, forma-se um vetor de mão dupla: o direito fundamental da liberdade, garantido pelo Estado de Direito, é necessário para o regular exercício da democracia, a qual é condição singular para a existência, manutenção e ampliação desses direitos e garantias individuais, razão pela qual surge o Estado Democrático de Direito. (MAYER, 2016)

Com a necessidade de efetivar os direitos fundamentais que garantem vida digna dentro da sociedade e entendendo as dificuldades ou a inaptidão dos Poderes Executivo e Legislativo em assegurar e efetivar tais direitos, o Poder Judiciário se tornou o maior guardião da cidadania, responsável por proteger a coletividade e o próprio indivíduo em face de ações ou omissões lesivas do Estado dentro de um conceito de jurisdição constitucional⁴.

É nesta perspectiva que a democracia ganha destaque, pois além das possibilidades de participação⁵ apresentadas expressamente na Constituição Federal, outras passam a surgir pelo intermédio da justiça como ferramentas garantidoras e legitimadoras do exercício do poder social.

2.1. Participação Política e Democracia – uma relação entre os modelos de democracia representativa, democracia Participativa e a democracia deliberativa.

Existem diversas definições que podem ser aplicadas à palavra democracia⁶ e diversos modelos, sistemas e formas para o seu exercício, cada um se amoldando à estrutura social de determinado grupo – ou Estado – e ao tempo em que a palavra é manifestada.

De forma genérica, é possível definir a democracia como o exercício do poder pelo povo, um sistema em que a sociedade exercerá e manifestará o poder que estrutura o próprio Estado, entretanto desta matriz, muitas são as formas para o

⁴ A expressão jurisdição constitucional designa a interpretação e aplicação da Constituição por órgãos judiciais. No caso brasileiro, essa competência é exercida por todos os juízes e tribunais, situando-se o Supremo Tribunal Federal no topo do sistema. (BARROSO, 2012)

⁵ Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) – a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, parágrafo único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). [ADI 244, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-9-2002, P, DJ de 31-10-2002.]

⁶ O que significa democracia? Logo os leitores aprenderão que a palavra é usada de maneiras pasmosamente diferentes. Sabiamente, você decidirá ignorar essa infinita variedade de definições, pois a tarefa que tem pela frente é mais específica: criar um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação. Além disso, a sua associação deverá estar de acordo com um princípio elementar: todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados politicamente iguais. (DAHL, 2001)

seu exercício e estas se modificam conforme as variáveis aplicadas ao seu conceito.

2.1.1. A democracia participativa republicana

O modelo de democracia direta determina-se pela possibilidade de decisões diretas pelo povo, derivado diretamente do ideal republicano. Este modelo, em sua acepção mais clara, estabelece que a assembleia popular poderia ser o grupo ou reunião que livremente determinariam a prioridade do Estado e as ações a serem tomadas.

Em estados maiores, problemas passam a surgir como a complexidade técnica de assuntos governamentais, ou mesmo a dificuldade de deslocamento.

Apenas em alguns cantões suíços – os dois Appenzell, Unterwald Alto e Unterwald Baixo, Glaris e Uri – Ainda é praticada a democracia direta. São cantões de pequena população, e os resultados não primam pela eficiência e pelo liberalismo. No de Uri, em 1911, várias sessões foram dedicadas à questão de permitir dançar aos domingos, e em uma única sessão foi aprovado um Código Civil Completo. (AZAMBUJA, 2008, p. 250)

A *Landsgemeinde* suíça poderia ser um exemplo de governo direto, onde a decisão estatal seria tomada em conjunto, sem a maior necessidade de representantes. Esta perspectiva de governo limitaria o ato corruptivo e seria mais legítima, pois não conta com um interlocutor da vontade popular.

Este interlocutor ou representante é o político moderno, imbuído de poder através de uma outorga – mandado – concedida pelo povo através do exercício do sufrágio. O sistema representativo exige uma virtude cívica elevada do gestor, porém não se contrapõe às formas de participação popular, o que não impede o preconceito da classe política com esta última.

No momento em que os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos, será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes. (CARVALHO, 2013)

Existindo a possibilidade real de manifestação direta do povo, a manutenção de representações alheias à vontade e à manifestação coletiva por interesses meramente privados faria perder a sua legitimidade, pondo em risco a própria democracia.

A Constituição Federal de 1988 consagrou uma série de institutos que remontam à participação direta, entre eles o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Poderíamos opor a este rol a ação popular, mas, apesar de tratar-se de uma forma de participação política, não é verdadeiramente uma atividade formadora de vontade pública, mas sim uma ferramenta de exercício da cidadania destinada a combater atos viciados e imorais.

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

Críticas podem ser feitas à conceituação destes institutos como exercício da democracia direta, em especial o modelo adotado no Brasil que exige que esta participação se dê através da convocação por parte do Poder Público, ou seja, não pode, o indivíduo, buscar estas ferramentas de participação de forma independente da vontade dos representantes.

A democracia participativa reconhece – pelo menos não impede - a possibilidade de o indivíduo participar diretamente da formação da vontade estatal como forma de legitimar a decisão ou a atuação dos seus representantes. O maior problema neste sistema é a falta de critérios qualitativos de análise e um certo engessamento nesta atuação.

De pronto quero esclarecer que não vou tratar pontualmente sobre a chamada Democracia Participativa aqui – e a distingo da Democracia Deliberativa -, entendida enquanto modelo de gestão política de interesses comuns centrada na possibilidade de participação social, cujas origens mais teóricas encontram-se localizadas ao longo da década de 1960, notadamente na Europa, decorrente das experiências do movimento operário e estudantil em exigirem voz e vez nas decisões sobre temas que lhes interessavam. (LEAL, 2011, p. 14)

O estabelecimento de plebiscito, referendo e iniciativa popular dependem da participação ou convocação pelo próprio poder público e a possibilidade de comunicação com a sociedade se torna restrita.⁷

Para o plebiscito, conceituamos este instituto de tradição grega como uma forma de consulta popular direta destinada a receber a autorização ou avaliar o interesse social sobre a edição de determinada ação ou ato normativo. É um ato prévio exigido em algumas situações jurídicas como o desmembramento, incorporação e fusão de municípios. A sua convocação se vincula a ato do Congresso Nacional, e a produção da norma ou ato posterior fica condicionada à atuação política dos representantes. Apesar do instituto garantir a manifestação direta, não há vinculação sobre os atos posteriores, além dos limites à sua convocação.

Mesma limitação é imposta ao referendo, considerado herança germânica, também é uma ferramenta de consulta não para autorizar a edição de determinado ato, mas como garantia de validade de norma ou ato pretérito. É uma condução resolutiva, após a construção indireta, o ato é posto em deliberação, podendo obter eficácia ou não. Novamente não há liberdade para todos os atos garantida ao cidadão que continua preso aos seus representantes.

Já a iniciativa popular é uma ferramenta responsável por garantir deflagrar o processo legislativo. O art. 61 da Constituição Federal trata sobre o tema, restringindo a possibilidade de sua promoção:

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

Não é possível a propositura de emendas constitucionais, e a provocação, apesar de impedir o arquivamento do projeto de lei, não vincula a deliberação por parte dos legisladores.

⁷ Ou seja, as discussões sobre a necessidade da participação social na política não conseguem problematizar o esgotamento do modelo preponderante/ hegemônico de representação política parlamentar fundado no sufrágio que a Modernidade institucionalizou. Tal problematização carece de estatutos epistemológicos e filosóficos aprofundados, até para identificar não só os déficits de fundamentação e justificação da Democracia Contemporânea, mas também para aferir qualitativa e quantitativamente suas dimensões pragmáticas de operacionalização. (LEAL, 2011, p. 14)

O modelo republicano tem vantagens e desvantagens. Vejo como vantagem o fato de ele se firmar no sentido radicalmente democrático de uma auto-organização da sociedade pelos cidadãos em acordo mútuo por via comunicativa e não remeter os fins coletivos tão somente a um “deal” [uma negociação] entre interesses particulares opostos. Como desvantagem, entendo o fato de ele ser bastante idealista e tornar o processo democrático dependente das *virtudes* de cidadãos voltados ao bem comum. Pois a política não se constitui apenas – e nem sequer em primeira linha – de questões relativas ao acordo mútuo de caráter ético. O erro reside em uma *condução estritamente ética dos discursos políticos*. (HABERMAS, 2004, p. 284)

Mesmo com estas restrições, a iniciativa popular foi responsável pela edição de diversas normas relevantes para o país, entre estas, a Lei Complementar Federal 135/2010, também conhecida como lei da ficha limpa.

Estas iniciativas que convocam a população para participar da formação de um processo legislativo, apesar de todas as limitações impostas, iniciam a formação de um sentimento cívico e garante um início de empoderamento⁸ social, pois repassam para a sociedade o sentimento de efetiva participação na gestão da coisa pública e devem ser mantidas, incentivadas e ampliadas.

Muito mais lógico seria conceituar estes institutos como formas de exercício da democracia semidireta, vista a complexidade deste atos que exigem a participação popular, porém vinculam esta à convocação ou à deliberação por parte do Poder Público.

2.1.2. A Democracia representativa liberal

Pelas dificuldades para o exercício democrático de forma direta que os Estados apresentam, especialmente aqueles que apresentam vasto território, o modelo entendido como coerente para garantir o exercício democrático é indireto.

⁸ “O empoderamento é um termo multifacetado que se apresenta como um processo dinâmico, envolvendo aspectos cognitivos, afetivos e condutuais. Nesse debate, o processo de empoderamento é apresentado a partir de dimensões da vida social em três níveis: psicológica ou individual; grupal ou organizacional; e estrutural ou política. O empoderamento pessoal possibilita a emancipação dos indivíduos, com aumento da autonomia e da liberdade. O nível grupal desencadeia respeito recíproco e apoio mútuo entre os membros do grupo, promovendo o sentimento de pertencimento, práticas solidárias e de reciprocidade. O empoderamento estrutural favorece e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social na perspectiva da cidadania”(KLEBA,2009)

Por este, entende-se exercido o poder popular através de representantes, eleitos de forma igualitária e legitimado como exercício da cidadania. A necessidade de se eleger representantes é demonstrada pela preocupação da Constituição Federal para com a administração do Estado e deve ser analisada em dois aspectos.

Primeiro, do ponto de vista da gestão pública, a vastidão do território nacional e a complexidade do Estado exige a estruturação e a organização da administração pública com pessoal e equipamento efetivo para a sua efetivação. As decisões de governo e de estado precisam ser coerentes e, muitas vezes, rápidas e eficazes, o que impede a constante consulta pública sobre qualquer decisão administrativa a ser tomada – não excluindo a possibilidade de consulta em questões mais complexas e que afetem diretamente a população – apesar das ferramentas de informática à disposição da democracia.

O segundo ponto é formalmente admitido pela atual Constituição brasileira ao determinar que a democracia se exerce pelo voto direto, secreto, periódico e livre. Esta exigência surge para impedir a manutenção de núcleos permanentes de poder, pois estes afrontam a própria ideia da democracia, além de garantir que a expressão através do exercício do sufrágio seja realizada sem o intermédio de terceiros e que o Estado forneça mecanismos para impedir a lesão à liberdade de escolha.

Os representantes eleitos são membros da sociedade e a representam como um todo, não somente determinados setores ou grupos que influenciaram a sua eleição. O interesse a ser defendido é público, e suas manifestações são consideradas expressões da vontade do próprio povo.

Uma das ideias mais profundamente arraigadas, um dos sentimentos mais intensos em todos os povos da Europa e da América é o de que têm o direito de escolher livremente seus governantes. Quando estes lhe são impostos pela força, o povo, que é mais objetivo e prático do que geralmente se supõe, recebe-os sempre com desconfiança e julga-os pelos seus atos. Se o governo realiza uma obra administrativa e política, o povo dá-lhe assentimento e trata de torna-lo legal, isto é, perfilha-o, como se de fato o tivesse escolhido. Se o governo é infeliz e desastrado, cedo ou tarde explode a revolta, sempre tão cedo quanto as circunstâncias o permitam, nunca tarde demais para que o castigo não atinja os usurpadores. (AZAMBUJA, 2008, p. 265)

Este modelo é consagrado na Lei Maior de 88 ao determinar que em seu art. 1º e tratando do tema dos fundamentos do Estado Democrático de Direito:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Entendimento similar é apresentado ainda no preâmbulo constitucional:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

É certo que este sentido da representação trouxe a definição de mandato político como uma autorização concedida pelo povo para a manifestação de sua vontade e os agentes públicos eleitos restam imbuídos em um poder que pertence à coletividade para manifestar a vontade dos grupos responsáveis por sua eleição, porém esta concessão de poder não é uma outorga absoluta.

Para que as decisões sejam legítimas, o mandatário é autônomo e livre para manifestar as suas opiniões, pois não se vincula a um grupo ou eleitorado, mas sim ao interesse público e representa toda a coletividade, não apenas aquela parcela responsável por sua eleição, porém não existe proibição para que este se manifeste de forma similar ao pensamento do grupo ao qual se vincula eleitoralmente.

Como o Estado brasileiro não admitiu o instituto do *recall*⁹, o mandato é irrevogável ou irretroatável pela vontade popular, porém a defesa do interesse público é feita pelas instituições democráticas como o poder judiciário e poder legislativo, expurgando o gestor improbo.

⁹ O recall é um voto destituente, uma forma da sociedade revogar a outorga de poderes a um determinado representante eleito que já não satisfaz efetivamente as necessidades do grupo. Para este instituto, pouco importa as condições de legalidade no exercício do poder ou a prática de atos corruptivos, mas manifesta-se pela insatisfação popular para com o eleito. Não se confunde com o voto de desconfiança dado pelo parlamento ao primeiro ministro.

Um sistema democrático liberal reconhece de forma restrita a possibilidade de participação social, o que influenciou diretamente a primeira Constituição Republicana Brasileira em 1891. Tão forte é esta influência que o diploma legal, à época, renegou ao cidadão a possibilidade de participar de forma mais ativa da fiscalização e do controle dos atos administrativos, cabendo a ele tão somente representar junto às autoridades constituídas.

Duras críticas podem ser feitas a este modelo, em especial quanto à possibilidade de confusão entre interesses públicos e privados, ocasionando a prática de atos corruptivos. Estas críticas não devem determinar a extinção da democracia representativa, mas na formação de ferramentas de fiscalização e controle, engajando a população na atuação estatal e prevenindo a ocorrência de novas patologias corruptivas.

A crise que o sistema representativo apresenta desencadeou uma série de atuações populares ao redor do mundo e uma delas ficou conhecida como 15M, precursora de ações organizadas pela população como a primavera árabe em combate à tirania representativa e aos interesses particulados levados à frente da gestão pública.

Un movimiento autoorganizado y postmedia se fue formando por miles de personas anónimas en la redes sociales entre febrero y mayo de 2011 en el estado español, bajo el nombre de Democracia real ya (DRY) y con el lema de 'no somos mercancía en manos de políticos y banqueros'. Inspirados en las revueltas árabes, en la revolución islandesa y al calor de la crisis económica fue capaz de organizar una movilización colectiva y un acontecimiento distribuido en más de setenta ciudades españolas. (UNIVERSIDAD NÓMADA, 2011, p.19)

É necessário construir políticas de participação verdadeiramente direta que possibilitem a atuação privada na construção do espaço público, sob pena do sistema representativo padecer.

Los gobiernos, lejos de aceptar el envite de los nuevos movimientos, han entrado en una crisis de representación cada vez más irreversible. Lo que podemos llamar el gobierno de la crisis, la forma de operar de la Política Institucional, en el período 2008-2012, especialmente en Europa y obviamente en España, ilustra de forma preclara la irreversibilidad. (UNIVERSIDAD NÓMADA, 2011, p.133)

Para que seja possível a formação de um Estado Democrático, é essencial a formação de uma população capaz de compreender os níveis de participação,

fiscalização e controle social. Sem a garantia de acesso aos direitos fundamentais mínimos, a sociedade é impedida de exercer suas funções essenciais perante a administração pública.

Do lado dos subintegrados, generalizam-se situações em que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico estatal, mas dependem de suas prescrições impositivas. Portanto, os “subcidadãos” não estão inteiramente excluídos. Embora lhes falem as condições reais de exercer os direitos fundamentais constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostas pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas. Para os subintegrados, os dispositivos constitucionais têm relevância quase exclusivamente em seus efeitos restritivos de liberdade. Os direitos fundamentais não desempenham nenhum papel significativo no seu horizonte de agir e vivenciar, inclusive no concernente à identificação de sentido das respectivas normas constitucionais. (NEVES, 2006, p. 248-249)

O ideal republicano, ao reconhecer a dificuldade de concessão de requisitos mínimos ao exercício dos direitos fundamentais, deve determinar-se a equalizar o desequilíbrio, concedendo ferramentas de participação e interação social legítimas. Este é o foco do neorrepblicaníssimo, e estas ações são essenciais à manutenção de um modelo representativo de democracia, reconhecendo a legitimidade da participação direta.

2.1.3 Democracia deliberativa

A democracia é reconhecida como o governo do povo, contrapondo-se à instituição de governos autoritários e pautada em princípios como a liberdade, a supremacia da vontade popular e a igualdade de direitos. De fato, a concepção atual de democracia se assemelha ao conceito grego, porém apresenta um alcance muito mais amplo ao passo em que não reconhece direitos políticos a apenas uma determinada casta social, mas os reconhece como direito do homem enquanto homem.

Certamente, o momento histórico favorece a diferença entre os institutos, o que pode ser percebido pelas ideias apresentadas por Dallari:

Como se vê claramente, essa ideia restrita de povo não poderia estar presente na concepção de democracia do século XVII, quando a burguesia, economicamente poderosa, estava às vésperas de suplantar a

monarquia e a nobreza no domínio do poder político. (DALLARI, p. 146, 2015)

A participação política constitui um direito fundamental do homem, sendo característica inerente ao exercício da cidadania. Neste sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos reconhece este direito em seu art. 25:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (ONU, 1966)

Esta última pode confundir-se até mesmo com o exercício da cidadania, sendo considerado um direito de *status* ativo, garantindo a possibilidade do cidadão de influenciar a formação da vontade do estado.

Certamente, esta poderá se dar de várias formas, através do exercício do sufrágio, da presença em conselhos, fiscalização, controle social ou mesmo pela atuação direta junto ao estado, ocupando um cargo ou função pública.

Com o ideal de democracia reconhecendo todos os homens como iguais, nada mais justo que a cada um fosse dada a possibilidade de gerir o estado, o que seria impossível ou ineficiente, dada a quantidade de demandas sociais e o tamanho dos estados a serem administrados.

Sendo necessária a instituição de regras para a democracia de forma a torná-la coerente e duradoura, surgem os modelos destinados a tais objetivos.

A necessidade de estabelecer rotinas e procedimentos para o reconhecimento e efetivação de direitos em uma sociedade, o Estado mostra-se como essencial à estruturação de ferramentas destinadas a esta execução.

Em síntese: O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente para o sistema de direitos, e sim, *implicações* jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos. Pois o poder organizado politicamente não se achega ao direito como que a partir de fora, uma vez que é *pressuposto* por ele: ele mesmo se estabelece em formas do direito. O poder político só

pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais. (HABERMAS, P. 171)

A democracia representativa entende que a eficiência do aparelho estatal depende da indicação de representantes que exercem o poder do povo em seu nome, seus procuradores destinados a deliberar e executar as atividades consideradas de interesse público.

A democracia deliberativa exige um agir comunicativo que possibilite a participação através de instrumentos racionais e coerentes que legitimem a tomada de decisões¹⁰. Não se deve confundir com uma participação direta de toda sociedade interessada, pois esta atitude inviabilizaria o Estado, mas de instituir mecanismos garantidores desta representação e fomentadora de um diálogo horizontal.

O conceito de uma 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* e por meio, enfim de uma fundamentação moral. Assim, os dois tipos de político que Michelman contrapõe em um exercício de tipificação ideal podem impregnar-se um do outro e complementar-se. A política dialógica e a instrumental, quando as respectivas formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas, podem entrecruzar-se no *médium* das deliberações. Tudo depende, portanto, das condições de comunicação e procedimento que conferem força legitimadora à formação institucionalizada da opinião e da vontade. O terceiro modelo de democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo. (HABERMAS, 2004, p. 285)

Este sistema democrático é legitimado pelo exercício do poder popular, exigindo periodicidade em seu exercício, transparência, assim como a autorização de qualquer pessoa possa participar da construção da vontade do Estado.

¹⁰ O que significa democracia ? Logo os leitores aprenderão que a palavra é usada de maneiras pasmosamente diferentes. Sabiamente, você decidirá ignorar essa infinita variedade de definições, pois a tarefa que tem pela frente é mais específica: criar um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação. Além disso, a sua associação deverá estar de acordo com um princípio elementar: todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados politicamente iguais. (DAHL, 2001)

A legitimação não se encerra com o exercício do sufrágio, devendo a sociedade sustentar o ônus da democracia, ou seja, participar ativamente das decisões pública, sob pena de sustentar os prejuízos de sua inércia. O afastamento entre sociedade e poder político retira a legitimidade das ações da administração pública.

A ideia do Estado de direito exige que as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado, que o direito precisa tomar para realizar suas funções próprias, não revistam apenas a forma do direito, como também legitimem pelo direito corretamente estatuído. Não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim a ligação com o direito *legitimamente estatuído*. (HABERMAS, P. 172)

O empoderamento popular não retira dos representantes democraticamente instituídos o poder de decisão, assim como não é uma limitação expressa ao exercício de suas funções. Este é um ponto que merece manifestação, tendo em vista que a instituição de espaços públicos de discussão que propiciem o diálogo entre o Estado e a sociedade são alvo de preconceito por parte dos representantes eleitos. Ocorre que fomentar estas práticas muito mais legitima a atuação estatal do que retira poder se analisado este último de formalmente dentro dos limites de seu exercício em benefício do interesse público, e não por mera discricionariedade do gestor. Habermas entende que a participação social é uma ferramenta essencial para a legitimação das decisões públicas.

Por tais razões é que a teoria da comunicação habermasiana pressupõe uma rede de processos comunicativos, tanto dentro como fora do complexo parlamentar e dos seus corpos deliberativos, sustentando a existência de palcos (espaço público) dialogicamente discursivos em que ocorre a formação da vontade e da opinião democráticas (aqui, a noção de que a comunicação via linguagem origina e legitima práticas democráticas é evidente). Significa dizer que é precisamente o fluxo de comunicação que evolui desde o plano da formação da opinião pública, através de discussões racionais orientadas para o entendimento mútuo, passando pelas eleições democráticas, reguladas por procedimentos que garantem a sua validade e legitimidade democráticas, até ao nível das decisões políticas, em forma de lei ou outras deliberações gerenciais e executivas, que asseguram que a opinião pública e o poder comunicativo sejam convertidos em poder administrativo, através, justamente, do Direito. (LEAL, 2011)

A participação social é uma ferramenta de legitimação dos atos públicos quando possível a existência de diálogo em uma democracia deliberativa, que possibilita a inexistência de hierarquia vertical e garante igualdade entre os

interlocutores para manifestação de uma opinião valorada e razoável. Não se trata da destituição do sistema representativo, isso seria inviável do ponto de vista administrativo, mas uma forma de garantir ferramentas de efetivação dos direitos tutelados pelo Estado.

Esta esfera pública, por sua vez, encontra-se alicerçada na idéia de política democrática deliberativa, baseada em um modelo teórico dual, relacionado não apenas com a formação da vontade institucionalizada no complexo parlamentar, mas também com uma noção de esfera pública que é reenviada a um conjunto espontaneamente gerado de arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e ao próprio contexto cultural social respectivos, afigurando-se esta democracia deliberativa como uma oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da democracia e os domínios informais (espontâneos ou articulados) de formação da opinião. (LEAL, 2011)

O sentimento de pertencimento social e a garantia de participação social no espaço público pode ser responsável pela formação de um “fiscal social” desvinculado do Estado, mas controlador deste, responsável por identificar os vícios em sua atuação e o desvio em sua finalidade. Como verdadeiro titular do poder, não é plausível argumentar que garantir um espaço de manifestação para o cidadão afasta o poder de seus representantes. Ora, se os procuradores do povo realizam, em tese, suas funções em acordo com a lei, não deverá existir temor para a fiscalização, e a manifestação do povo quanto às necessidades que lhes são mais sensíveis torna as decisões públicas mais eficazes e eficientes.

Se por um lado a democracia direta apresenta, em algumas situações, limites impostos pelos requisitos ao seu exercício, como no caso do plebiscito e do referendo, outras formas de participação mostram-se mais legítimas, garantindo a possibilidade de escolha à sociedade.

Dentre os órgãos deliberativos, os conselhos gestores de políticas públicas¹¹ reafirmam a soberania popular e desvinculam a ideia de participação das imagens engessadas de voto e plebiscito. Instituído um conselho que tenha como parcela de sua composição a representação popular, as decisões e manifestações adquirem muito mais transparência e legitimidade.

¹¹ Caso instituídos de forma a garantir a possibilidade real de participação da sociedade na gestão pública e não como meros órgãos de composição indicada pelos gestores públicos, estes conselhos podem ser formalizados como verdadeiros espaços públicos de deliberação da vontade coletiva e exercício da virtude cidadã democrática.

O papel destes órgãos fiscalizadores não é se contrapor à gestão pública, mas sim garantir uma fonte de auxílio às atividades estatais para que estas atinjam maior efetividade, como é o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar diretamente vinculados ao Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE¹², assim como outros conselhos vinculados a políticas de saúde, assistência social e cultura.

Relevante também é o Conselho Municipal de Assistência Social, órgão instituído pela Lei Federal 8742/1993 e dotado de poder deliberativo. De fato, as decisões deste conselho servem de base até mesmo para a alocação de recursos públicos destinados à área da assistência.

Art. 15. Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. (BRASIL, 1993)

Mesma situação encontramos para os Estados e Distrito Federal. A exigência de formação de conselhos paritários constitui um avanço para a democracia nacional.

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (BRASIL, 1993)

¹² O PNAE é regido pela Lei Federal 11.947/2009.

Para a existência de verdadeira participação popular, alguns requisitos precisam ser preenchidos. Primeiramente, deve existir paridade de representantes entre a sociedade civil e a administração pública. Em segundo lugar, os membros da sociedade civil não devem ser indicados mediante conveniência do gestor público, mas sim através de um procedimento de indicação democrático. Em terceiro lugar, deve existir autonomia do ente, tornando impossível que o Poder Estatal detenha mais força do que a decisão popular junto ao órgão, sob pena de lesar a soberania popular.

As preocupações expostas coadunam com a ideia de que os conselhos, bem como os atores da sociedade civil, devem estar constantemente num processo de democratização, e que tais mecanismos devem reafirmar-se enquanto espaços de inclusão e cidadania, de modo a evitar, por meio de cooptação e da adoção de um *modus* autoritário, como mera fonte de legitimação de decisões não democráticas ou de mais um instrumento meramente formal de participação. (CUSTÓDIO, 2015)

Não há o estabelecimento de ingerências sobre a gestão pública, mas sim a eleição de matérias específicas que exigem a participação direta da sociedade, maior interessada na prestação dos serviços públicos, o que possibilita a formulação e implantação de políticas adequadas de acordo com a realidade de cada ente público.

A democratização da gestão pública é exigida no Estado Democrático de Direito adotado pela República Federativa do Brasil e consagrado na Constituição Federal de 1988 em seu art. 204¹³ ao determinar a necessidade de participação popular nas ações governamentais.

Nesta realidade, os conselhos tornam-se constituídos sob a forma consultiva ou deliberativa. Para o primeiro, o órgão detém a autonomia para apreciar a matéria de sua competência, porém apresenta uma nota ou parecer não vinculativo, podendo o mesmo ser acatado ou não pela administração pública. Para o segundo, a possibilidade de deliberar sobre o tema depende do diploma legal que

¹³ Constituição Federal: Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1986)

institui o conselho, porém os poderes garantem a possibilidade de decidir de forma conclusiva sobre o tema.

A instituição de conselhos com poderes deliberativos é uma forma de garantir a participação direta da população em um ambiente de cogestão eficiente.¹⁴ Conselhos consultivos, por sua vez, não necessariamente atendem às necessidades sociais, muitas vezes se submetendo à vontade política da administração. Esta deturpação da natureza e instituição de conselhos populares pode atingir qualquer forma de instituição destes órgãos, tornando-se necessária a fiscalização e o controle também dos atos destinados ao provimento de suas vagas e sua forma de atuação.

Para democracia deliberativa, formar conselhos com poderes de deliberação e autônomos em suas decisões, não somente órgãos de consulta vinculados à decisão estatal final possibilita a participação social sem engessar a estrutura do Estado.

Pela peculiaridade do tema, os tribunais apresentam compreensões díspares sobre as atribuições dos conselhos, ora entendendo a possibilidade de decisão vinculadora, ora determinando a decisão como ato autônomo da administração pública.

Inexiste lesão à autonomia administrativa ao passo em que as matérias de competência dos conselhos são estabelecidas legalmente, assim como não é possível falar em agressão à democracia pelo exercício da própria democracia. A instituição de formas diretas de participação é essencial para a manutenção da república e do Estado Democrático de Direito.

Para preencher a sua função de estabilização das expectativas nas sociedades modernas, o direito precisa conservar um nexos interno com a força socialmente integradora do agir comunicativo. Gostaria de explicar esse nexos problemático que existem entre as liberdades privadas subjetivas e a autonomia do cidadão. E é bom lembrar que se trata de um problema renitente, que tentarei abordar em dois contextos diferentes. A relação não esclarecida entre direito subjetivo e público no âmbito da dogmática jurídica e a concorrência não apaziguada entre direitos humanos e soberano do povo, no interior da tradição do direito racional, revelam que até agora não se conseguiu harmonizar conceitualmente de modo satisfatória autonomia pública e privada. (HABERMAS, p.115, 1997)

¹⁴ Em outras palavras, está sustentando Habermas que não se pode compreender o caráter do mundo vital a menos que se compreendam os sistemas sociais que o configura nos seus processos constitutivos. (LEAL, 2011, p. 17)

A possibilidade de exercício direto da democracia e a concessão de liberdade deliberativa ao particular passa então a constituir uma ferramenta de legitimação do direito, assegurando a manutenção do Estado Democrático e da própria República.

Apenas para lembrar alguns conceitos gerais desenvolvidos na TAC, importa ter presente que não se afigura possível, a partir da modernidade, aceitar relações sociais que são, fundamentalmente, relações de comunicação e de linguagem (física, virtual, simbólica, etc.) autoritárias e monológicas, centradas ainda na perspectiva da filosofia da consciência ou do sujeito. A tese da ação comunicativa de Habermas revela-se como o oposto desta, pois se funda numa perspectiva distinta de comunicação, a saber, dialógica, tendo como ponto de partida de uma relação intersubjetiva a análise da pragmática da fala e dos seus falantes/ouvintes, pressupondo que todos estão orientados para uma mútua compreensão voltada ao entendimento (situação ideal de fala)¹⁴. Com tal postura, a própria condição de falante e ouvinte é indissociável, já que parte do princípio de que eles possuem a capacidade de adotar uma postura afirmativa ou negativa quando buscam a validade das suas condições existenciais. (LEAL, 2011, p. 17)

A comunicação e a deliberação destituída de uma pressão que vincule a decisão social à vontade do gestor público estabelecem elementos qualitativos para a tomada de decisões de interesse popular. A democracia liberal republicana exige uma manifestação virtuosa elevada e Habermas reconhece a falibilidade humana, assim como a impossibilidade de se tomar decisões destituídas de interesses privados ou pautadas em neutralidade. Na verdade, não foi sua intenção firmar um procedimento deliberativo ideal e sem atritos, mas formar procedimentos de comunicação viáveis e dotados de razoabilidade a serem utilizados pela sociedade e pelo próprio poder público em âmbito interno como as decisões administrativas e as deliberações do parlamento.

2.2. A evolução da democracia no Brasil.

O ímpeto social de participar ativamente da construção da vontade estatal, assim como a identificação como cidadão depende muito de sua relação com o próprio Estado e as variáveis que se aplicam a este processo, entre eles o tempo, a estrutura social, as condições de exercício de liberdade e o grau de instrução da população.

O período colonial brasileiro influenciou de forma limitada a formação de uma consciência cidadã, a população não era educada e os direitos humanos mínimos eram inexistentes ou garantidos apenas a uma pequena casta. O conceito de cidadania (ainda primitivo) era restrito às pessoas que recebiam autorização da Coroa portuguesa para atuar no território colonizado.

Os senhores e os detentores de altas patentes, assim como o clero, exerciam de forma limitada uma série de direitos ainda primitivos, mas não é conceitua-los exatamente como cidadãos, faltava-lhes o sentido de igualdade.

A sociedade colonial foi formada por uma população escravocrata e desinstruída que, pela limitação geográfica de Portugal, não dispunha de pessoas suficientes para o controle da colônia, o que exigiu a utilização da miscigenação como ferramenta de formação de uma nova força colonizadora.

Ora, a população passou a crescer vinculada a um ideário de submissão constante, o que prejudica o desenvolvimento de comportamentos que exigem, por base, a liberdade e a igualdade. Sem esses, democracia e participação popular são conceitos infundados.¹⁵

Um ambiente de tamanha limitação da liberdade não é favorável ao crescimento de uma unidade (ou sentimento de nação) de seu povo, assim como ao sentimento de cidadão. A forte resistência oferecida à mutabilidade social também contribuiu à estagnação da cidadania, e assim, dos direitos inerentes a ela como a liberdade, os direitos sociais e os direitos políticos. De certo, a educação ficou a cargo dos jesuítas até o momento de sua expulsão, também de forma limitada.

Pelas restrições provadas pela sociedade em formação, algumas revoltas do período colonial buscavam encerrar esta etapa da história, porém sem um maior sentido de unidade de nação, normalmente formada por determinadas categorias.

¹⁵ A estrutura social do Brasil-Colônia já foi caracterizada como sendo organizada à base de relações predominantemente de submissão. Submissão externa em relação à metrópole, submissão interna da maioria negra ou mestiça (escrava ou semiescrava) pela minoria “branca” (colonizadores). Submissão interna refletindo-se não só nas relações de trabalho como nas relações familiares, como lembra Gilberto Freire: da esposa em relação ao marido, dos filhos em relação ao pai etc. (RIBEIRO, 2007, p. 37) Quanto ao primário continua sendo um nível de instrumentalização técnica (escola de ler e escrever), pois apenas tem-se notícia da criação de “mais de 60 cadeiras de primeiras letras”. Tem sua importância aumentada à medida que cresce o número de pessoas que vêm nele, não só um preparo para o secundário, como também para pequenos cargos burocráticos. (RIBEIRO, 2007, p. 42)

Somente em 1817 em Pernambuco, surgiu um maior sentido de nação e patriotismo, mas não relativos à colônia, e sim à capitania. José Murilo de Carvalho afirma que este sentimento deriva da história de luta pernambucana contra os holandeses:

Na revolta de 1817 apareceram com mais clareza alguns traços de uma nascente consciência de direitos sociais e políticos. A república era vista como o governo dos povos livres, em oposição ao absolutismo monárquico. Mas as ideias de igualdade não iam muito longe. A escravidão não foi tocada. Em 1817, houve, sobretudo, manifestação do espírito de resistência dos pernambucanos. Sintomaticamente, falava-se em “patriotas” e não em “cidadãos”. E o patriotismo era pernambucano mais que brasileiro. A identidade pernambucana fora gerada durante a prolongada luta contra os holandeses, no século XVII. Como vimos, guerras são poderosos fatores de criação da identidade. (CARVALHO, p.31, 2015)

A falta de uma identidade social contribuiu para a formação de uma comunidade pouco preparada à construção de uma sociedade igualitária e cidadã, a falta de educação, direito social básico e essencial ao exercício da cidadania contribuiu diretamente na estagnação social durante este período. Sem uma maior vinculação do povo ao Estado, o sentimento de público não aparecia com a força necessária.

A história colonial brasileira mostra como se deu a formação da sociedade, sendo possível perceber um dos motivos da estagnação política da comuna, assim como o seu baixo histórico de lutas nacionais, faltava a unidade de seu povo e um sentimento patriota, essenciais à estruturação da democracia e da república. Não se trata da construção de uma sociedade unida, sem conflitos, mas na construção de uma unidade nacional.

Com esta introdução, o que surgiria posteriormente na história brasileira já era imaginável, a falta da criação de um sentimento de nação, acarretando em revoltas e manifestações isoladas, sem poder de comoção nacional e, assim, com pouca efetividade. Em uma independência arquitetada entre a colônia e a coroa portuguesa, a participação popular foi inexpressiva quando analisarmos os motivos pelo qual se estruturou o processo da independência. De um lado, os interesses de Portugal, do outro, os interesses de grupos de poder da colônia brasileira, porém

os ideais democráticos não se mostravam presentes, ao contrário do que ocorre na independência americana.¹⁶

Formado o império brasileiro, iniciava-se a constituição de uma gama de direitos políticos. Apesar do poder moderador, era possível perceber a existência do direito ao voto garantido a aquele que se enquadrasse como cidadão, sendo até mesmo obrigatório.

Mesmo que de forma limitada, se obrigava a participação social nas eleições, porém não como uma força derivada da vontade popular de participar e construir a nação, mas sim da obrigação determinada pela lei e pelos poderosos que viam no voto obrigatório uma ferramenta de manutenção do poder local.

A recém-nascida “democracia¹⁷” era condicionada à vontade de determinados grupos políticos e o voto não era livre, era uma conquista muito mais formal do que material. Esta situação influenciou decisivamente o exercício da cidadania no Brasil, constituindo uma deturpação do modelo existente até hoje.

Com direitos políticos limitados e direitos civis inexpressivos frente aos latifúndios e à manutenção da escravidão, pouco se podia falar em participação do homem na construção da vontade do Estado ou mesmo em vida digna.

A primeira república foi instituída através de um golpe militar – ou revolução, a partir da perspectiva do apoio popular para a sua manifestação – e pautada em ideais liberais republicanos, o que garantiu ao sufrágio um procedimento de entendimento coletivo sobre quem deveria representar o povo e realizar a gestão da coisa pública. Este sistema liberal retirava do indivíduo ou pelo menos limitava a possibilidade de atuação direta ou de participação construtiva.

Mas não foi sempre assim, o então Marechal Deodoro da Fonseca, após a proclamação da República, é dirigido ao cargo de primeiro presidente dos Estados Unidos do Brasil, e instaura uma ditadura militar de caráter provisório.¹⁸ (CASTRO, 2005)

¹⁶ O problema central que desencadeou todo o processo de independência não foi, portanto, ideológico. Os pais da independência do Brasil se viram entre duas possibilidades que não lhes agradava: obedecer às Cortes Portuguesas e aceitar a volta do Brasil à condição de Colônia – O que era economicamente muito desinteressante – ou deixar que os chamados radicais continuassem a insuflar o povo contra as Cortes para conseguir uma independência com características democráticas e republicanas. (CASTRO, 2005, p.346)

¹⁷ Deve ser ressaltado que o Brasil era um império, não uma democracia, e o exercício dos direitos políticos era limitado pelo poder do Imperador, assim como maquiado pelas forças políticas dominantes.

¹⁸ No dia 22 de junho de 1890, depois de muitas pressões, Deodoro decidiu convocar as eleições para a Assembleia Constituinte, que deveria legitimar o governo republicano. Um conjunto de decretos datados de

Após a primeira república, a democracia não recebeu grande avanço, porém a participação popular cresceu em revoltas isoladas e garantidoras de identidades regionais como a Revolução Constitucionalista em São Paulo, vindo a perder força durante o governo de Getúlio Vargas.

Na Constituição Federal de 1934, por sua vez, as referências à expressão *cidadão* são secundárias, ou seja, buscam identificar critérios para titularidades de cargos públicos (nesse sentido como sinônimo de *nacional* ou de mero *indivíduo*) ou para o exercício do direito de petição e da declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios. (ARNESEN, 2010)

O exercício da cidadania tornou-se muito mais voltado à questão dos direitos sociais do que à liberdade política, em especial por força da instauração de um estado paternalista.

Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzindo o direito social, antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. (CARVALHO, p.128, 2015)

De fato, foi somente após a redemocratização do país em 1945 que o exercício da cidadania passou a ser encarado também como exercício de uma liberdade política e democrática.

A ordem estatal passaria a viver um período de republicanismo, garantindo assim a possibilidade de participação social mais ativa no que tange ao exercício do sufrágio. Ocorre que a manifestação política passou a ser extremamente polarizada, o Congresso se dividia entre esquerda e direita e as deliberações voltadas à execução do interesse público perderam foco. As manifestações eram mais relativas à estrutura e à manutenção do poder, prejudicando o exercício do poder em prol da coletividade.

fevereiro e junho de 1890 disciplinaram a qualificação dos eleitores, a votação e a apuração, entretanto, o cerne desta matéria – quem poderia ou não ser eleitor – já havia sido regulamentado no decreto nº 6 de 19 de novembro de 1889. (CASTRO. 2005, p. 412)

As eleições para a Constituinte não foram, portanto, representativas, estima-se que pouco mais de uma centena de milhares de pessoas sabiam ler e escrever e às mulheres era vedado o direito de voto. Não por omissão delas, muitas foram as que participaram com ardor da campanha republicana por anteverem (até pela recusa dos republicanos em que se posicionarem sobre o assunto para contar justamente com este apoio), a possibilidade de participação em sufrágios. (CASTRO. 2005, p. 413)

As tensões políticas surgidas durante este período, assim como a disputa de poder que abalava o Congresso nacional tornaram impossível a manutenção de uma governabilidade, desgastando a democracia.

Diante da evolução dos partidos e dessas informações sobre o eleitorado, fica a pergunta: porque, afinal, a democracia foi a pique em 1964, se havia condições tão favoráveis à sua consolidação? A resposta pode estar na falta de convicção democrática das elites, tanto de esquerda como de direita. Os dois lados se envolveram em uma corrida pelo controle do governo que deixava de lado a prática da democracia representativa. Direita e esquerda preparavam um golpe nas instituições. A direita, para impedir as reformas defendidas pela esquerda e para evitar o que achavam ser um golpe comunista-sindicalista em preparação. A esquerda, com Leonel Brizola à frente, para eliminar os obstáculos às reformas e neutralizar o golpe de direita que acreditavam estar em preparação. No calor da luta, foram sendo aos poucos abandonadas as possibilidades de negociação no Congresso e nos partidos. As lideranças caminharam na direção de um enfrentamento fatal para a democracia. (CARVALHO, p.154, 2015)

Certamente estes não foram os motivos isolados para o início da ditadura militar, mas contribuíram para o enfraquecimento da cidadania.

No curso da nova ditadura, passamos a um momento sombrio da história brasileira, especialmente durante o período Médici. O governo autoritário encerra com uma balança controvertida.

De um lado, houve um leve acréscimo de direitos sociais, em especial relativo à previdência e aos direitos dos trabalhadores rurais, porém com uma limitação séria sobre os direitos individuais e políticos, pois o sufrágio existia formalmente, porém sem muito valor material.

A história do Brasil até sua redemocratização mostrou o que havia por vir, uma fraca moral cívica para a sociedade, o que não condiz com o ideal republicano.

A participação popular não foi fomentada, muito pelo contrário, aqueles que se mantiveram no poder sempre buscaram formas de calar as manifestações, seja através do controle exercido sobre os sindicatos, seja pela repressão, a população brasileira cresceu despolarizada em uma democracia ilegítima.¹⁹

¹⁹ Os destinos do Brasil estavam incorporados aos interesses internacionais e nacionais, estes interesses não tinham por objetivo o engrandecimento da Nação por via democrática, mas um enquadramento do país, a qualquer custo, para que a elite nacional, aliada a interesses internacionais – econômicos e estratégicos – não tivesse que abrir mão destes interesses. Bons exemplos disto são o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e a

Com esta carga histórica, a formação da Constituição Democrática de 1988 não seria suficiente para garantir o pleno exercício da cidadania.

Uma das principais funções do Estado é o provimento de serviços essenciais a sua população. A Constituição Federal elenca como direitos fundamentais da sociedade o acesso a saúde, segurança, educação e moradia, entre outros. O exercício de tais direitos, contudo, demanda a disponibilidade de recursos financeiros que são arrecadados da população por meio dos impostos, taxas e contribuições e que são aplicados em consonância com as Leis Orçamentárias. Assim, torna-se imperativo que o Controle Social, para mostrar-se efetivo, incida principalmente sobre os Orçamentos Públicos, pois neles está indicada, ou não, a implementação destes direitos. (CONCEIÇÃO, 2010)

O neorrepblicaníssimo percebera que a população não tinha a instrução suficiente para entender as instituições democráticas, o que exigia a formação de ferramentas capazes de garantirem o funcionamento da república.

Ora, a república exige uma elevada moral cívica da sociedade e de seus representantes, porém devem ser criadas alternativas para sanar os vícios que abalam a possibilidade de manifestação popular, entre eles a falta de educação e a falta de direcionamento social para o exercício da democracia.

2.2.1. A democracia na Constituição Federal de 1988.

Não se pode esperar que em uma democracia relativamente recente o sentimento cidadão afluísse, faltava a vontade social para a construir a vontade estatal.

A Lei Maior foi construída de forma a garantir os direitos que compõem o exercício da cidadania²⁰, sejam eles políticos, sociais, individuais, consagrando ainda as outras dimensões de direitos fundamentais. Ocorre que muito do que se previa na Constituição tornou-se ineficiente.

nova mentalidade de Segurança Nacional importada por nossos militares dos Estados Unidos. (CASTRO. 2005, p. 526)

²⁰ A sociedade brasileira encarou de várias maneiras diferentes a feitura de uma nova Constituição. Sem dúvida, esperava-se que a democracia saísse vitoriosa depois de anos de mordida, para maior parte do povo a constituição era a esperança de aumentar sua participação política, econômica e social. Para os partidos de esquerda, era o momento de se remover o “entulho autoritário”, ou seja, uma série de leis e atos da ditadura que limitavam o exercício da cidadania. Para aqueles que comungaram do Regime Militar, era o momento de se fazer simplesmente uma reforma jurídica, curta e eficiente. (CASTRO. 2005, p. 562)

Demandas básicas como acesso à educação, à saúde, segurança, à alimentação e à justiça mostraram-se presentes entre a nova estrutura constitucional, muito pela preocupação com a possibilidade de limitação destes direitos, assim como uma determinação de agir para o Estado que estava a se reestruturar.

Na Constituição de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, os Direitos Individuais Clássicos são assegurados. O artigo quinto é um exemplo destes direitos, como por exemplo liberdade de expressão (art. 5º, inciso IX), reunião (art. 5º inciso XVI), privacidade (art. 5º, inciso X), inviolabilidade de domicílio (art. 5º, inciso XI), inviolabilidade de correspondência (art. 5º, inciso XII). (CASTRO. 2005, p. 564)

Dentre os percalços, os progressos devem ser comemorados, dentre os quais podemos destacar os direitos individuais, determinados como direitos de primeira dimensão, ganharam ênfase na nova Constituição por força do período ditatorial encerrado. Exigiam muito mais uma abstenção estatal, assim como uma atuação no sentido de impedir a lesão aos direitos.

São consagradas diversas garantias, assim como a isonomia ganhou novos contornos de igualdade material, em especial pela proibição de distinções entre pessoas por qualquer motivo que não destinado a assegurar a equivalência.

Os remédios constitucionais tornam-se pilares de combate à arbitrariedade estatal, juntamente com a garantia de acesso à justiça. O mandado de segurança, apesar de destinar-se, em regra, à defesa de um direito individual, passou a corrigir uma cultura de arbitrariedade do executivo.

À medida que a população passa a conhecer mais os seus direitos e a pleitear judicialmente, a proteção dada pelo poder judiciário passa a formar na administração pública um novo entendimento capaz de garantir o cumprimento à legalidade como em casos de remoção de servidores por perseguição política ou contratação fraudulenta.

Da mesma forma, o habeas corpus e o habeas datas modificaram as práticas arbitrárias da gestão estatal, e o mandado de injunção tornou-se garantidor dos direitos constitucionais ignorados pelo legislador. A ação popular e a ação civil pública entregam às instituições e ao cidadão uma forte arma contra a ilegalidade e a imoralidade. O cenário estatal passa a ser fortemente influenciado pela atuação popular.

No campo dos Direitos Sociais dois aspectos precisam ser abordados. Primeiramente, a Lei Maior estabeleceu uma série de direitos sociais, confirmados e expandido por emendas constitucionais posteriores à formação do texto original.

A sociedade ansiava por usufruir os benefícios estabelecidos constitucionalmente, entre estes a educação, saúde, moradia, segurança, trabalho e vários outros consagrados, porém a democracia só alcançou maiores vitórias na reforma constitucional de 1993.²¹

Por tratarem-se de direitos de *status* positivo, exigem uma atuação estatal que, por sua vez, exige um desprendimento de capital político e financeiro para a sua execução.

Os serviços públicos não foram executados a contento, o que se deve, em boa parte, ao retorno de velhas práticas políticas como o nepotismo, a improbidade, a corrupção, a ineficiência das decisões públicas, a falta de planejamento e, em especial a falta de vontade política. Esta última certamente marcou mais profundamente a educação e a transparência.

Os dados apresentados pelo IBGE para os anos de 2002 a 2012 apresentam uma evolução da execução dos direitos sociais, porém ainda não há uma universalização no acesso a serviços como saúde e educação.²²

Quanto à transparência, o Ministério Público Federal realizou um estudo sobre o ranking dos estados e municípios brasileiros e demonstrou uma baixa transparência na gestão pública, porém estes indicadores têm apresentado certa evolução.

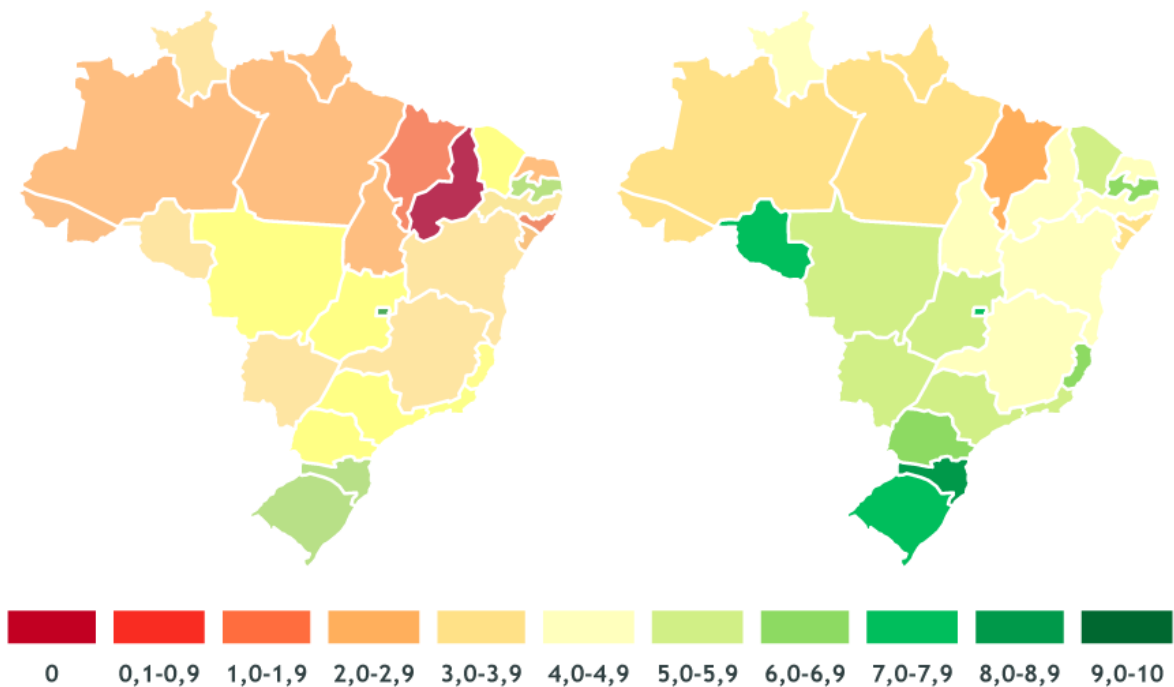
²¹ Para uma noção geral, a Constituição hoje em vigor foi feita por pessoas que não refletiam a heterogeneidade do Brasil. Trinta e dois por cento dos congressistas eram ligados a interesses industriais e apenas 3% era formado por profissionais de nível médio. OS interesses do capital chegavam a atingir 42,25% do total de participantes e os interesses trabalhistas somente 12,15%.
(...)

Nesta Constituinte, todas as vitórias mais democráticas foram conseguidas apenas porque se estabelecia uma Reforma Constitucional (em 1993) e porque muitos dos avanços angariados pela esquerda tiveram uma redação final de tal maneira colocados que não tem uso, senão como legislação complementar que nem sequer é lembrada. (CASTRO. 2005, p. 563)

²² BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

1ª Avaliação (08/09/2015 a 09/10/2015)

2ª Avaliação (09/05/2016 a 20/05/2016)



23

A transparência precisou de aproximadamente vinte e cinco anos para que em 2011 a lei 12.527 estabelecesse as condutas mínimas exigidas do Poder Público. Com o acesso às informações, a população poderia passar a integrar as decisões estatais e controlar a execução orçamentária e normativa.

A exigência moderna de austeridade estatal esbarra diretamente na execução de serviços destinados a garantir o exercício dos direitos sociais visto a necessidade de maior deslocamento de recursos financeiros destes.

Grande evolução se deu no campo do exercício dos direitos políticos contidos no art. 14 da Constituição Federal. A garantia do direito ao voto estabelecida como cláusula pétrea, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo foram as formas estabelecidas para o seu exercício, sem esgotá-lo.

A expansão da participação popular rendeu também a confecção de diversos diplomas legislativos oriundos da ação da sociedade, entre elas, a Lei da Ficha

²³ Fonte: Ministério Público Federal. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/resultados>. Acesso em 02. Jun. 2016

Limpa, lei complementar federal 135/2010 que estabeleceu regras mais severas para impedir a propagação no poder da casta política corrupta.

A população passou a poder atuar com mais força, em especial em conselhos deliberativos junto aos entes estatais. Os orçamentos ganharam a participação social como requisito de legitimidade para alguns entes da federação, e os planos plurianuais contaram, em tese, com a manifestação da vontade do povo.

Várias instituições sociais se fortaleceram com a Constituição Federal, sejam elas ONGs, associações ou institutos, até mesmo componentes do próprio Estado, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A ação civil pública fomentou a defesa dos direitos difusos, e ações coletivas passaram a assegurar os direitos prejudicados pela arbitrariedade estatal ou pela própria iniciativa privada.

Meio ambiente e desenvolvimento econômico ganharam especial proteção, o estado deveria limitar-se pela sustentabilidade de suas ações, seja no campo social, seja na economia ou mesmo no campo ambiental.

Neste campo, um grande avanço obtido foi a legitimação da Defensoria Pública para a promoção de ação civil pública destinada a garantir a defesa dos hipossuficientes.

Mesmo com as garantias estabelecidas pelo ordenamento jurídico, sem a construção de uma moralidade cívica, poucos direitos tornam-se efetivos. A participação popular ainda é minguada, muito pelo baixo histórico nacional em compor frentes de combate à arbitrariedade estatal, ou mesmo por uma tendência social a assistir à gestão pública sem participar ativamente.

O impedimento do presidente Collor pôde, à época, ser este instrumento catalizador da vontade popular em criar a vontade estatal.

O fato de ele ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes. (CARVALHO, p.207, 2015)

Esta vontade popular precisa ser fomentada, ou o exercício da cidadania será reduzido a um *status* meramente formal e o cidadão levado à passividade que favorece a corrupção e a arbitrariedade.

A democracia constitui não somente um sistema, mas verdadeiramente um direito humano, reconhecido como direito fundamental pela Constituição Federal em diversos momentos, como na proteção aos direitos políticos.

Diante do fenômeno do declínio da esfera pública, da conseqüente instrumentalização do poder público em benefício da sociedade civil, da ascensão dos interesses sociais privados e da valorização do homo-oeconomicus; do predomínio de uma sociabilidade atomizada e da estima utilitarista do individualismo ético – aspectos que constituem a modernidade e integram o ideário liberal –, a dimensão cívica da existência humana e o papel da participação ativa na definição de valores comuns na esfera pública tornaram-se ideais políticos e morais cada vez mais distantes da realidade dos novos tempos. Contudo, um forte apelo à recuperação desses ideais orienta uma outra perspectiva de se entender, na própria modernidade, o papel do homem diante da organização do poder político e da sua legitimidade na vida comunitária. (RAMOS, 2006)

Dada a relevância do tema, Paulo Bonavides a conceitua como um direito fundamenta de quarta dimensão:

A democracia no fim do século XX, mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos. É direito de qualidade distinta, direito que eu diria da quarta geração. (BONAVIDES, P. 475, 2004)

Para Hannah Arendt, o que chamamos de sociedade é o conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a construírem o fac-simile de uma única família sobre-humana, e sua forma política de organização é denominada de “nação”.

A polis diferenciava-se do lar pelo fato de somente conhecer “iguais”, ao passo que o lar era o centro da mais severa desigualdade. Ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar. (ARENDR, 2014)

Ao contrário da tirania familiar, a participação popular e a democracia exigem a instituição do diálogo que, por sua vez, somente pode existir entre iguais. A comunicação entre superior e subordinado não pode ser considerado um diálogo igualitário, pois a decisão de um vincularia a vontade do outro.

A cidadania é exige igualdade, assim como um espaço adequado ao seu desenvolvimento.

O conceito grego de *vida activa* como vida contemplativa era condição para a conceituação do homem como cidadão da polis. Aquele que necessitava desenvolver um trabalho não poderia ser dotado de tal definição social. Não se pode, porém, admitir restrições na definição de cidadão em uma República, o que lesionaria princípios democráticos essenciais como a igualdade e a liberdade.

Na medida em que a liberdade é política, e para que possa ser efetivamente protegida, constituindo uma experiência concreta na vida dos homens, é preciso que ela esteja vinculada à existência de instituições sociais de auto-governo e a uma específica qualidade política dos cidadãos: a virtude do civismo. O termo virtude (*virtus*, *virtù*) cívica ou civil é usado para denotar um conjunto de capacidades que cada cidadão deve possuir para servir o bem comum, assegurar a liberdade individual e da comunidade e, em consequência, levá-la à auto-suficiência. Caso contrário, prevalece a corrupção, isto é, a tendência em seguir as vantagens particulares e os interesses individuais em detrimento dos interesses maiores da comunidade. (RAMOS, 2006)

Pela perspectiva brasileira, é forte a noção de que o exercício do sufrágio esgota a cidadania, e que a democracia é exercida apenas durante o período eleitoral, “neste cenário, a visão atual de cidadania está atrelada a uma visão excessivamente passiva do que significa ser cidadão em um contexto político globalizado, isto é, cidadania está resumida ao exercício de votar” (COSTA, 2015).

Para que a democracia brasileira não entre em novo colapso como em 1964, se faz necessário a formação de políticas públicas de participação social, legitimando, assim, a atuação estatal e atraindo o cidadão à gestão da *res publica*.

Há determinadas razões que favorecem o interesse pelas políticas públicas e pelo seu devido estudo, uma delas é impulsionada pela crescente intervenção do Estado e a complexidade dos governos atuais. Assim, políticas públicas servem como fomentadoras de uma sociedade formada por cidadãos, que desempenham papéis ativos e que não passam de remos figurantes diante da construção e desenvolvimento da nação. A possibilidade de desenvolver indivíduos preocupados com a melhoria na sua qualidade de vida é o passo que precede o fortalecimento de uma rede de cidadãos que responderá com ações voltadas para toda a comunidade. (COSTA, 2015)

Democracia e cidadania exigem a participação social ativa como condição à própria existência da polis. Sem a presença popular, o governo das vontades do Estado corre o risco de se perder em arbitrariedades e ilegalidades.

2.3. O princípio republicano enquanto norte do Estado Democrático de Direito

O republicanismo, apesar de não se confundir com a democracia, caracteriza-se etimologicamente como “coisa do povo”. Certamente causa confusão quando colocamos ambas as figuras lado a lado, porém é necessário compreender a evolução de cada uma delas.

A primeira, apresentou-se como uma contraposição à monarquia, uma forma de governo mais legítima que retirava de apenas uma pessoa a possibilidade de representar a vontade estatal, garantindo que a possibilidade de representação estatal se desse de forma racional.

Por tratar-se de forma de governo, estrutura-se para garantir a existência da máquina estatal, exigindo a presença de representantes legítimos do povo, caso construído em um regime democrático, porém é possível a existência de república com baixos níveis de participação popular, como é exemplo a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a República Popular da China, a República Popular da Coreia (Coreia do Norte), ou mesmo a República Federativa do Brasil durante os períodos de ditadura.

Por sua vez, a democracia apresenta várias faces, dentre as quais podemos estabelecer a democracia direta como forma de participação popular onde qualquer do povo delibera os temas previamente estabelecidos, e a indireta com a instituição de representantes legitimados a falar pelos demais.

Como a república pode ser constituída em uma igualdade entre todos, exigência do ideal republicano, assim como pela gestão de determinado grupo de pessoas, a confusão não pode existir, porém é em um estado republicano que a democracia encontra um terreno fértil para se desenvolver.

Democracia sempre teve mais a ver com o povo, com as massas, com o governo dos muitos. Até a metade do século XIX, ela despertou temor e suspeita. Nem mesmo a Revolução Francesa se sentiu à vontade para abraça-la. República, por outro lado, sobretudo em seu modelo romano, hoje chamado de republicanismo cívico, teve mais a ver com o governo da lei, com boa governança, com virtude cívica. (CARVALHO, p.244, 2015)

O neorromaníssimo exige a formação de uma população dotada de virtudes cívicas, assim como a construção de uma ideia republicana de que a participação

popular constitui um verdadeiro ônus, pois os que se abstêm de praticar os atos civis destinados à decisão popular, estão vinculados às decisões de seus pares.

As virtudes cívicas devem formar nos cidadãos um *ethos* comum, *sensos communis*, que reflita uma comunidade naturalmente integrada, com a missão de inculcar nos cidadãos os valores de respeito à *res publica*, entendida como uma prerrogativa da sociedade, com uma ideia própria de bem-comum, protegida pela participação ativa da população nas decisões políticas. (AGRA, p. 60, 2005)

Para alcançar o verdadeiro ideal republicano, se faz necessário tornar a república mais democrática, aumentar os institutos de participação popular direta, assim como garantir subsídios necessários à sua participação. A atuação através de plebiscitos e referendos nem sempre atinge a finalidade de garantir ao público a possibilidade de ser a última palavra, pois não controla a sua convocação, assim como em diversas situações não tem o poder de vincular a decisão final.

Estabelecer ferramentas de cogestão não significa desestabilizar a democracia representativa, nem a combater, mas sim legitimá-la e tornar a república mais cidadã. O exercício da cidadania é essencial e indispensável à manutenção do estado moderno.

Pela representatividade imposta por nossos sistema e forma de governo, o exercício da cidadania parecer estar condicionado a situações legalmente predeterminadas, engessando a manifestação do indivíduo.

Várias são as formas de participação direta na construção da vontade do estado, não somente o voto. Outros exemplos são a participação em conselhos, a promoção de remédios constitucionais como a ação popular, o requerimento de informações da administração pública, a propositura de leis por iniciativa popular, a fiscalização das ações estatais e outras.

Com este leque aberto, mas com a baixa qualidade da educação de das informações repassadas à população, a pró atividade social torna-se limitada, unindo-se a uma sensação de insuficiência, esta permite que a gestão de suas relações com o estado, ou até mesmo as relações particulares sejam influenciadas por decisões tomadas por pequenos grupos de pessoas ou por aqueles legitimados no processo.

O fator que motiva a população a participar do autogoverno, além de essa atividade ser considerada obrigação, é que seu futuro será decidido nas

escolhas dos órgãos públicos. A omissão de segmentos sociais pode propiciar que uma lei que não seja do seu agrado possa ser aprovada e tenha que ser cumprida. A obrigação de acatar o conteúdo designado nas leis não admite exceções e se essa obrigatoriedade for arrefecida, o governo republicano passará a correr sério risco. (AGRA, p. 76-77, 2005)

Quando a população não se sente parte do processo criador das normas regentes, padece a legitimidade, pois não é a mera proteção garantida pelo princípio da legalidade que deve proteger a norma destituída de representatividade. Este princípio é definido, de fato, como uma garantia de liberdade contra a arbitrariedade estatal, e desvirtuar o processo legislativo é desvirtuar a república.

Por outro lado, considerar a norma ilegítima pela falta de interesse popular em participar de sua construção põe em risco a forma de governo e a segurança jurídica, eis que os interesses em grandes estados podem ser conflitantes, de acordo com a parcela da população atingida pela norma.

Não existe uma ferramenta adequada ao controle da legitimidade da norma destinado à população como seria o veto popular e o controle de constitucionalidade concentrado apresenta uma listagem de legitimados exígua, restando à sociedade a utilização de outros mecanismos como o controle difuso e, talvez, a iniciativa popular de um projeto contrário ao combatido.

O exemplo da criação da norma ilegítima serve para apresentar os riscos da não participação, porém outros podem ser apresentados. Sem a fiscalização social, os conselhos deliberativos existem meramente no campo formal, as eleições tornam-se um momento de circo e espaço de promessas vazias que, pela falta de fiscalização, jamais serão cumpridas, a gestão pública perde o maior fiscal de suas atividades e o Estado cresce doente, destinado a fracassar.

Pelo exposto, melhor seria considerar a participação popular como um ônus, não somente a obrigação eleitoral, pois a escolha equivocada, a não fiscalização e a não atuação resultam na formação de um Estado que não representa seu povo.

De nada adiantaria criar diversas formas de participação popular se não existir uma ferramenta adequada de acesso às informações públicas. Ora, os dados públicos pertencem ao povo, e somente com o conhecimento deles a fiscalização social pode ocorrer de forma correta.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 já exigia a publicidade dos atos administrativos e admitia o mandado de segurança como ferramenta garantidora do

acesso às informações públicas²⁴, assim como diversos diplomas legislativos que importavam em dever de transparência para a gestão pública.

Apesar do texto constitucionalmente expresso, o Poder Público apresenta uma tradição de negar ou impedir o acesso a informações públicas, muitas vezes como forma de garantir a perpetuação dos atos corruptivos. Pela necessidade de uma determinação legal e, em especial, punições mais severas, foi criada a Lei Federal 12.527 de 2011 que determina em seu art. 6º este dever.

Art. 6º - Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011)

A lei de 2011 pode ser considerada um avanço na garantia de acesso aos dados públicos, especialmente pela atuação do Ministério Público no sentido de garantir o seu cumprimento.

Ocorre que a mera apresentação de dados técnicos, extratos contratuais, atas de licitações, folhas de pagamentos e notas de empenho não podem ser considerados transparentes. O art. 5º²⁵ da mesma lei apresenta como requisito a possibilidade de que a informação seja clara, porém não fixa parâmetros para isso.

É necessária a formação de uma compreensão de que a informação seja entendida pelo homem comum, por alguém que não conheça os dados técnicos, pois somente assim será possível fiscalização e controle social da administração pública.

Facilitar a compreensão é essencial para a garantia da igualdade, pois sem esta, o neorromaníssimo estaria ferido de morte.

Realmente, a construção de uma República na plenitude de sua essência não pode ser implantada em sociedade que apresentam altos níveis de desigualdade social, por isso constitui tarefa do Neorrepublicaníssimo a

²⁴ O habeas data garante acesso às informações personalíssimas do requerente, diferente do mandado de segurança que possibilita o conhecimento de informações públicas negadas anteriormente.

²⁵ Art. 5º - É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

criação de políticas públicas que atenuem o problema da desigualdade social. (AGRA, p. 107, 2005)

A transparência pode ser vista como uma política pública destinada a garantir a igualdade no acesso às informações, possibilitando a atuação popular, sendo dever do representante do povo a sua efetividade. Ressalte-se que o tema abordado na lei 12.527 de 2011 precisa ser considerada uma verdadeira política de estado, não podendo ficar restrita à vontade política dominante.

Também é relevante a informação repassada pelos meios de comunicação, pois além de garantir transparência, apresentam situações polêmicas e controvertidas que devem merecer a atenção popular.

Outra necessidade se configura na premência de democratização das informações no espaço público. Sem acesso ilimitado às informações, os cidadãos não podem tomar decisões de forma livre, pois estão sofrendo influência dos donos dos veículos de comunicação, que impedem as notícias divulgadas de refletirem a realidade. As notícias são veiculadas de acordo com os interesses de seus proprietários, com a finalidade de alienar a população e incentivar seu ceticismo político. Em uma democracia, a opinião pública exerce função imprescindível. (AGRA, p. 72, 2005)

A população deve ser preparada a conhecer as informações fornecidas, assim como interpretar os dados de forma coerente, sem a influência da vontade negativa de pessoas no poder de instituições públicas e privadas.

Mais efetiva será a Democracia cuja vigilância seja considerada dever cívico, realizada por cada cidadão para melhor resguardo da coisa pública, pois como advertiu Maquiavel, os homens podem facilmente se corromper pelo forte apelo produzido pelas paixões, devendo ter a certeza de que não podem errar impunemente. (AGRA, p. 73, 2005)

Qualquer poder sem fiscalização ou controle tende a corromper-se, e a sociedade deve ser vista não somente como um ser passivo, mas sim como o maior agente de controle da administração pública e dotada das ferramentas necessárias ao exercício desta função social.

3. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE AÇÃO CIDADÃ

A Constituição Federal de 1988 reconhece ao cidadão a possibilidade de manejar a ação popular e a Lei Federal 4.717/65 que trata sobre o tema estabelece um conceito restrito de cidadão em seu primeiro artigo ao determinar que “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”.

Esta cidadania restrita ao pleno gozo dos direitos políticos é uma afirmação de que a ação popular é o exercício desta categoria de direitos e guarda relação direta com a possibilidade de o indivíduo formar a vontade do Estado.

3.1 O controle social da Administração Pública.

O republicanismo exige a participação social, mesmo que indiretamente, na condução do Estado e a democracia, pautada nos princípios de liberdade e de igualdade, possibilita que esta atuação seja destinada a toda sociedade.

Considerando o ônus sobre a participação política, cabe à sociedade exercer o seu papel de fiscalizar e utilizar-se das instituições democráticas para limitar o poder estatal através do controle de suas ações.

Esta limitação garante que a gestão pública não fuja aos deveres de legalidade e moralidade, atendendo ao interesse público e não se rendendo a determinações meramente privadas.

As instituições públicas padecem de credibilidade, em especial aquelas que realizam papel fundamental na representação da sociedade. De acordo com a pesquisa realizada pelo IBOPE em 2015, Congresso Nacional e Partidos Políticos representaram os piores índices ao obterem 22 e 16 pontos de um total de 100 respectivamente.

Entre as instituições com maior credibilidade apresentam-se o corpo de bombeiros, a igreja católica e as Forças Armadas. Os dados assustam não somente pela falta de confiança da população nas instituições democráticas, mas pelo descrédito em dois institutos que deveriam ser os pilares de um Estado democrático.

A finalidade da República configura-se com o *vivere civile* ou *virtú civile*. Uma sociedade que não fosse ordenada com base nesse pressuposto seria uma sociedade corrupta ou governada sob a tirania de um governante. Uma cidade corrupta ou que padece de tirania é aquela em que suas relações não são regidas pelo império da lei, em que a finalidade do Estado não é o bem de todos, objetivando o interesse de poucos. (AGRA, 2005)

Neste sentido, Bonavides afirma que “Os fracassos da Quarta República provocaram em todo o País uma considerável descrença da Sociedade no aparelho representativo tradicional.” (BONAVIDES, P. 478, 2004)

A figura a seguir demonstra a perda de credibilidade das instituições representativas:



26

Com o eventual fracasso das instituições mencionadas em atrair a credibilidade social e com a falta de legitimidade de muitas ações da administração pública, se faz necessário estabelecer uma nova forma de atuação no Estado fugindo dos parâmetros engessados de plebiscito e referendo.

A democracia direta é uma ferramenta capaz de reestabelecer o Estado e garantir a atuação de forma prudente, porém exige como ferramenta a participação popular ativa.

²⁶ IBOPE. Disponível em <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicees-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>

A democracia existe, apenas, conforme se infere de toda essa formulação, se a vontade do povo tiver, sim, absoluto domínio e controle das faculdades governistas. Ou seja, democracia direta, por essa via conceitual, significa em primeiro lugar o primado do controle popular em todos os níveis, graus e instâncias básicas onde se exerce a autoridade de quem governa. (BONAVIDES, p. 486, 2004)

Não se trata de abdicar da instituição de representantes do povo, mas sim de cogestão entre sociedade e Estado dentro dos limites necessários à garantia do exercício de uma atuação estatal viável.

A Constituição Federal de 1988 reconhece diversas ferramentas de controle da administração pública aos cidadãos, dentre as quais é possível destacar a ação popular, o mandado de segurança, o acesso à informação e outros.

Quanto aos chamados *controles* sociais ou controles não institucionalizados, tais como as manifestações de entidades da sociedade civil, as manifestações de partidos políticos, os abaixo-assinados, as passeatas, a imprensa falada, escrita e televisiva, as cartas à imprensa, embora tais atuações não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir, pela repercussão, para o aprimoramento da Administração. Tais manifestações deveriam, sobretudo, exigir atuações mais efetivas dos entes institucionais de controle. (MEDAUAR, 2015)

As expressões de controle social utilizadas pela autora não esgotam as faces controladoras que a sociedade detém e incentivam o debate sobre o papel da população junto à administração pública.

A utilização de outras ferramentas como a formação de conselhos, ou até mesmo a instituição do Plano Plurianual participativo e a destinação de orçamento à deliberação social acarretam fortes ferramentas de combate ao uso da máquina pública para o desenvolvimento de ações eminentemente privadas.

Uma denúncia aos órgãos de controle externo como o Ministério Público ou Tribunais de Contas, a promoção de ações populares ou civis públicas, fortalecem os exemplos e indicam que a correção dos vícios administrativos depende de uma cogestão entre Estado e sociedade.

Em segundo lugar, tampouco se pode aceitar a ideia de que a participação social na gestão da coisa pública encontra limites cognitivos e institucionais, sendo os primeiros demarcados pela impossibilidade da comunidade política ter discernimento pleno dos temas que estão envolvidos no âmbito da administração pública, eis que destituída de conhecimentos adequados para tanto; os segundo, delimitados pela falta de organicidade institucional e política desta comunidade, capaz de lhe

outorgar uma compleição física e institucional mínima para se mover e agir representativamente. (LEAL, 2013)

Para que ocorra de fato a atuação popular perante a gestão pública, é essencial a formação de um sentimento de pertencimento e a garantia de que a população poderá se apoderar do espaço público.

Neste sentido, a organização da sociedade civil pode ser pensada como “a expressão do transbordamento do campo político, quer pela robustez da sociedade, quer pelo raquitismo do campo político(leia-se aqui partidos), de qualquer forma a construção de discursos reivindicatórios através de canais de participação alternativos às instituições representativas indica, sem dúvida, a existência de um fenômeno novo a ser considerado” (LEAL, 2010)

Os grandes escândalos de corrupção nem sempre conseguem atingir a sociedade de uma forma que a faça perceber ou sentir os seus efeitos diretos. O distanciamento entre os atos corruptivos e a população fornece um campo favorável a esquecimentos e baixo clamor social.

Com a participação popular traduzindo-se em fator permanente, temas que eram desconhecidos pela população podem integrar a prática cotidiana, incorporando-se ao vocabulário dos cidadãos noções como orçamento público, planejamento e controle da gestão. O exercício constante e permanente contribui de forma definitiva para uma nova construção da cidadania, podendo-se maximizar na esfera local, dada a proximidade, interesse e acessibilidade dos assuntos que compõem a pauta das audiências públicas neste espaço sociopolítico. (HERMANY, 2012)

Aproximar a população da gestão pública pode transpassar diversas ações, desde a formação de conselhos deliberativos, até mesmo o apoio do Poder Público à sociedade civil para a realização de atividades de interesse público, assim, o sentido de cidadania passa a tornar-se mais evidente, assim como o sentimento de pertencimento possibilita que a população se sinta imbuída do dever de participar e fiscalizar a gestão pública.

Tenciona-se, por meio do Poder Local, verificar se os governantes estão procedendo de forma responsável na condução da coisa pública, se as suas decisões estão afinadas aos interesses da comunidade que os elegeu. Ou seja, pela participação dos indivíduos, realiza-se o devido controle democrático, no sentido de fazer os governantes cumprir com suas obrigações para com todos, sem distinções ou favoritismos, bem como administrar com responsabilidade o dinheiro público, combatendo a corrupção e as práticas clientelistas e personalistas. (SANTIN, 2010)

Esta perspectiva de empoderamento social e de fortalecimento do poder local é uma ferramenta útil de controle da gestão pública, porém não nega as instituições democráticas²⁷, pelo contrário, é verdadeiro exercício da democracia.

E aqui surge com toda a sua dimensão e significado a noção de poder local. Ele constitui uma parcela do poder do povo exercido próximo deste e, por isso, com a possibilidade de um maior controle. Este poder, como todo o poder de natureza política, tem por finalidade o bem comum das pessoas por ele abrangidas. (OLIVEIRA, 2013)

Com a consolidação do sentimento democrático e a construção de um cidadão dotado de virtudes cívicas, a participação popular existirá longe de um campo demagógico, mas em uma real forma de legitimação das decisões da administração pública.

Não cabe mais ao gestor decidir sobre a possibilidade de abrir à sociedade a atuação perante a gestão pública, pois esta passa a se apoderar do espaço público e é dotada de diversas ferramentas democráticas de cogestão, assim como de instrumentos que possibilitem a defesa dos interesses sociais perante os atos públicos abusivos.

Das ferramentas institucionalizadas de participação, a ação popular é uma destas que legitimamente garante a proteção da *res pública* contra os atos ilícitos e imorais dos gestores públicos. A sua utilização foi garantida ao cidadão, estabelecendo como requisito tão somente a possibilidade de exercício da cidadania.

²⁷ Nestes termos: “Paira aqui sempre a ideia de que a pessoa humana é a razão de ser de toda a estrutura política, não como um agente passivo, mas como elemento ativo da mesma, O cidadão tem ao mesmo tempo deveres para com o seu semelhante, para com a comunidade que faz parte, utilizando, nomeadamente, as estruturas políticas que, por isso, estão ao seu serviço.” (OLIVEIRA, 2013)

3.2. Evolução histórica da ação popular no ordenamento jurídico brasileiro

A evolução do ordenamento jurídico brasileiro pode ser analisada em conjunto com as grandes etapas históricas na afirmação dos direitos humanos²⁸. É possível perceber a forte influência de momentos históricos, como a Independência Americana, nas primeiras constituições brasileiras e a afirmação dos direitos sociais e econômicos em momentos posteriores.

Restruturado o exercício do poder durante o século XVIII, foi necessário reinventar a democracia para o estado moderno, pautando esta no entendimento de que todos os homens são iguais, o que impede a concessão de privilégios e poderes hereditários.²⁹

Os passos históricos dos direitos humanos como direitos da pessoa pela mera condição de sua existência reafirmam-se independente da estruturação do Estado, porém o reconhecimento por parte do ordenamento jurídico é peça fundamental para sua efetivação.

É irrecusável, por conseguinte, encontrar um fundamento para a vigência dos direitos humanos além da organização estatal. Esse fundamento, em última instância, só pode ser a consciência ética coletiva, a convicção, longa e largamente estabelecida na comunidade, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais. Ora, essa consciência ética coletiva, como se procura mostrar nestas páginas, vem se expandindo e aprofundando no curso da história. (COMPARATO, 2013, p. 73)

Se for compreendido que a participação é um direito humano, a mera indicação da formação de um novo conceito de democracia para a era moderna não é suficiente para a construção do sentimento cívico do ideal republicano norteador das atividades sociais e voltadas ao bem comum. De fato, a mudança na mentalidade da população não é imediata e demanda tempo. Ademais, “a virtude cívica não é algo natural no homem. O republicanismo cívico não professa que a

²⁸ COMPARATO, 2013, p. 49.

²⁹ COMPARATO, 2013, p. 63.

natureza humana seja boa; ao contrário, reconhece que a virtude é um bem escasso” (GORCZEVSKI, p.73, 2014).

O postulado republicano – que repele privilégios e não tolera discriminações – impede que prevaleça a prerrogativa de foro, perante o STF, nas infrações penais comuns, mesmo que a prática delituosa tenha ocorrido durante o período de atividade funcional, se sobrevier a cessação da investidura do indiciado, denunciado ou réu no cargo, função ou mandato cuja titularidade (desde que subsistente) qualifica-se como o único fator de legitimação constitucional apto a fazer instaurar a competência penal originária da Suprema Corte (CF, art. 102, I, b e c). Cancelamento da Súmula 394/STF (RTJ 179/912-913). Nada pode autorizar o desequilíbrio entre os cidadãos da República. O reconhecimento da prerrogativa de foro, perante o STF, nos ilícitos penais comuns, em favor de ex-ocupantes de cargos públicos ou de ex-titulares de mandatos eletivos transgride valor fundamental à própria configuração da ideia republicana, que se orienta pelo vetor axiológico da igualdade. A prerrogativa de foro é outorgada, constitucionalmente, *ratione muneris*, a significar, portanto, que é deferida em razão de cargo ou de mandato ainda titularizado por aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado, sob pena de tal prerrogativa – descaracterizando-se em sua essência mesma – degradar-se à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal. Precedentes. (BRASIL, 2007)³⁰

Necessário o reconhecimento de direitos humanos por parte do Estado³¹, porém este não é suficiente para esgotar o seu conteúdo³². Os valores essenciais à dignidade da pessoa humana dependem de sua manifestação para determinado momento da história, pois o que se mostra como relevante em determinada época poderia ser considerado irrelevante anteriormente, daí a necessidade de se avaliar a evolução histórica de determinado direito ou garantia para entender o seu conteúdo.

³⁰ [Inq 1.376 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 15-2-2007, P, DJ de 16-3-2007.]

³¹ Por algum tempo, poder-se-á orientar na medida em que se refere ao que os textos querem indicar como sendo “Direito Natural” e tal menção à Natureza ressoa nos textos, a abriga e depois expurga, como se dá com formulações afirmativas de “ser”, como por exemplo no artigo 1. da Lei Fundamental alemã (N.T.: “A dignidade humana é intocável.”) . Também se pode dizer que as formulações textuais são só auxílio de uso, só equipamentos acidentais de direitos já existentes. Mas pode-se ver que não faz diferença alguma se afirmações desse tipo são verdadeiras ou não. E acima de tudo essa necessidade de positivação torna o gerenciamento do paradoxo dependente da instituição do Estado Territorial. (LUHMANN, 2000)

³² Necessária a apresentação da distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais apresentada por Comparato(2013, p. 71), porém sem reduzir o valor contido nos primeiros por força de um não reconhecimento contemporâneo do mesmo por parte do Estado: “É aí que se põe a distinção, elaborada pela doutrina jurídica germânica, entre os direitos humanos e direitos fundamentais(Grundrechte). Estes últimos são os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais. Segundo outra terminologia, fala-se em direitos fundamentais típicos e atípicos, sendo estes os direitos humanos ainda não declarados nos textos normativos.”

As inúmeras variáveis que se aplicam sobre as relações humanas acarretam uma dinamicidade social que impede a manutenção estática de uma comunidade. Com a evolução dos fatos sociais, a regulamentação dessas relações precisa evoluir de forma a acompanhar a necessidade coletiva, o que faz com que o ordenamento jurídico evolua em conjunto com a sociedade.

Tomando por base o período brasileiro enquanto país independente da coroa portuguesa, no século XIX é possível destacar a formação originária de um Estado autoritário, pautado no exercício de um poder Moderador onde o seu titular detinha o controle dos demais poderes e atribuições atinentes ao império.

A recente independência brasileira exigia um ordenamento jurídico capaz de assegurar a sua soberania perante os demais Estados.

O anteprojeto refletia a situação política do momento, a presença de tropas portuguesas na Bahia ainda lembrava o perigo da independência ser apenas um episódio. Assim, propunha a restrição na participação de estrangeiros na vida política nacional. Esta preocupação tinha em vista fundamentalmente os portugueses.(CASTRO, 2005, P. 352)

Não se deve confundir o autoritarismo estatal com o absolutismo pleno. O momento histórico do mundo pedia a instituição de um Estado Moderno, regido por uma constituição e, assim, delimitado. A Lei maior brasileira instituiu uma Monarquia Constitucional pautada nos ideais iluministas do poder tripartido³³.

A inexistência de uma clara tripartição de poderes e uma autonomia inexistente perante à existência do poder moderador, a participação social na vida pública ainda se mostrava em fase de incubação, porém não foi descartada pelo estado brasileiro. Apesar da existência de um império, a primeira Constituição brasileira, datada de 1824, já apresentava traços de uma democracia primitiva.

Não seria plausível uma ferramenta que limitasse o exercício de tal poder, pois sequer a responsabilidade pela prática de seus atos poderia ser oposta ao Imperador³⁴.

³³ Embora a tripartição seja irregular por causa da existência de um Poder Moderador.

³⁴ A Constituição Federal de 1824 apresentava uma clara aclamação da teoria da irresponsabilidade para os atos praticados pelo Imperador: "Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma."

Para um determinado poder ser considerado absoluto, ele não pode ser precisamente especificado por diplomas legais, pois ao passo em que são definidas as normas para o exercício deste poder, o mesmo passa a ser limitado.

Não existiam ferramentas eficazes de controle social dos atos públicos, já era possível perceber uma proibição à prisão arbitrária e a existência de uma cidadania positiva ainda tímida³⁵, o que demonstrava uma inegável veia liberal da Constituição outorgada em 1824, apesar do interesse do governo brasileiro de impedir a participação da grande massa popular.

Os deputados eram eleitos de forma indireta. Nesta Constituição havia a indicação de dois tipos de eleitores, como no anteprojeto da Constituinte. Os de primeiro grau eram chamados “paroquiais” e os de segundo “Provinciais”.

Estavam excluídas as classes trabalhadoras, criados de servir (exceção primeiros caixeiros das casas de comércio, criados da Casa Imperial de maior categoria e administradores de fazendas e fábricas), bem como todos que não tivessem renda líquida anual correspondente a 100\$000 por bem de raiz. E se para ser senador, como visto acima, era necessária uma renda de 800\$000, para deputado exigia-se no mínimo 400\$000. (CASTRO, 2005, p. 358)

O autoritarismo estatal brasileiro não negava a possibilidade de participação popular na gestão da coisa pública, conforme apresenta o art. 157 da Constituição de 1824 que apresentou o que seria o embrião da ação popular e do controle social da administração pública:

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei. (BRASIL, 1824)

De fato, a primeira Constituição brasileira introduziu um remédio destinado a combater a arbitrariedade estatal de forma subjetivamente³⁶ mais ampla que a atual *actio popularis* quando concede a qualquer do povo a possibilidade de provocar o judiciário para manifestar-se quanto à acusação suborno, peita, peculato ou concussão.

³⁶ Mais ampla tão somente por não exigir a condição de cidadão.

Talvez não seja possível afirmar que a intenção do legislador à época fosse a de garantir a qualquer do povo a possibilidade de participar da vida pública, mas o artigo fez surgir a figura do “fiscal popular” dos atos dos servidores do imperador.

Mesmo que a intenção fosse fiscalizar os servidores públicos para que estes guardassem estrita obediência às ordens emanadas do poder estatal, na prática a ferramenta concedeu ao popular o poder de se manifestar contra o próprio Estado.

Esta ferramenta não poderia ser utilizada para discutir os atos emanados do próprio imperador, eis que o mesmo não poderia ser responsabilizado por suas ações, existindo não uma mera presunção, mas uma afirmação legal de que seus atos eram corretos e impassíveis de discussão.

Uma questão que deve ser levantada é o fato do surgimento de um Estado Constitucional de Direito que, apesar dos indicativos de um Império, não garantia poderes Absolutos ao imperador, especialmente pela determinação limitadora da própria constituição.³⁷

Com a evolução do Estado brasileiro, surge em 1891, dois anos após a proclamação da república, a primeira constituição republicana, diploma responsável por inaugurar o período democrático na *Terra Brasilis*.

A ação popular não teve expressiva participação no ordenamento jurídico pátrio a esta época, entretanto os direitos de participação social ativa evoluíram consideravelmente quando do surgimento do sufrágio.

De fato, o momento histórico da primeira Constituição Republicana revelava uma certa arbitrariedade estatal e uma democracia limitada.

Juízo semelhante é o de Paulo Bonavides e Paes de Andrade, que, mesmo reconhecendo méritos à nossa primeira Constituição republicana, ainda assim lhe fazem críticas severas, a ponto de dizerem que muito embota, na esfera teórica, se apresentasse escoreito e íntegro, deputado das faculdades autocráticas que a Carta de 1824 conferia ao Imperador, o novo instrumento constitucional não guardava correspondência com a realidade, conforme os acontecimentos históricos vieram soberanamente comprovar. É que, acentuam esses historiadores do direito constitucional brasileiro, apesar de inexcedível na fórmula de distribuição de competências aos poderes políticos, guiada pela finalidade de neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, quanto possível, o Estado da sociedade, como era axioma do liberalismo, de que

³⁷ Do ponto de vista dogmático-constitucional, duas particularidades devem ser destacadas nessa Carta Política: a atribuição ao próprio Poder Legislativo das prerrogativas de interpretar as leis e de velar na guarda da Constituição, e a definição do que seria matéria constitucional, para os fins de alteração do seu texto, assuntos que serão estudados em tópicos específicos desta obra. (MENDES, 2011)

a Primeira República fora o coroamento no Brasil, apesar disso aquela Constituição não logrou desconcentrar, efetivamente, o poder político, a ponto de converter o Presidente da República numa espécie de "rei sem trono" ou de "monarca sem coroa", o que, tudo somado, evidenciava que "as instituições mesmas se mostravam impotentes para romper a tradição, o costume, a menoridade cívica, os vícios sociais ingênicos, que faziam a República padecer a desforra do passado". (MENDES, 2011)

O artigo 72 do diploma apresentava uma redação que definia a possibilidade de ação social em face do abuso de poder, o que foi mantido na modificação constitucional de 1926:

§ 9º É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados. (BRASIL, 1926)

O embrião já estava evoluindo lentamente e encontrou um terreno fértil na democracia e no republicanismo para se desenvolver, entretanto a primeira constituição pós império não consagrava legitimidade expressa ao cidadão para promover a ação judicial por entender que lhe faltava legitimidade, mantendo tão somente a manifestação através de representação às instituições públicas por força dos fortes ideais liberais da época.

Em 1934 se tornou evidente a consagração do exercício da cidadania ativa que não se esgotava na manifestação através do sufrágio, surgindo legalmente uma nova ferramenta inibidora da arbitrariedade estatal. Inicia-se a previsão constitucional da ação popular.

O art. 113, 38 da referida Lei Maior, ao definir em seus termos que qualquer do povo poderia pleitear a anulação de atos lesivos ao erário, adotando um conceito de cidadão em sentido estrito, ou seja, aquele que detêm capacidade eleitoral, gozando plenamente de seus direitos políticos:

38 Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios. (BRASIL, 1934)

Por caracterizar uma ferramenta que limita a arbitrariedade estatal, a Constituição de 1937 excluiu sua previsão de seu texto por opor-se à forma de gestão exigida pela Carta, retornando ao nosso ordenamento nas posteriores.

O momento histórico da constituição de 37 não possibilitava a concessão de ferramentas robustas de combate à arbitrariedade estatal. A forte influência do autoritarismo que se abatia sobre o Brasil acarretou a redução da possibilidade de participação ativa na construção da vontade do Estado.

Com o fim do “Estado Novo”, o país voltou a um novo momento democrático, cabendo à constituição de 1946 o papel de reestabelecer e ampliar a cidadania nacional. O artigo 141 da Carta apresentou a redação dos direitos e garantias individuais, repetindo o disposto na constituição de 1934 e novamente garantindo o status de direito fundamental à ação popular.

Em 1964 o país passou por transformações sensíveis ao passo em que instaurou-se um período ditatorial incompatível com o ordenamento anterior. A Constituição Federal de 1967 surgiu para legitimar o governo instituído no Ato Institucional 1 de 1964, instaurando uma democracia indireta. O regime militar brasileiro optou como sustentáculo a limitação de direitos individuais, principalmente as liberdades exercidas isoladamente ou em grupo.

Dentre as liberdades restritas, os remédios constitucionais sofreram severas restrições, porém a ação popular foi mantida no art. 150 da CF67. Apesar das restrições, a norma infraconstitucional que regulamenta a ação popular, a Lei Federal 4717 é originária do ano de 1965, um ano após a instauração do novo regime.

A elaboração de uma lei escrita que define o procedimento de participação do cidadão na gestão pública com poderes de requerer a declaração de nulidade de atos viciados e como ferramenta de combate à arbitrariedade estatal, é um marco do desenvolvimento dos direitos da cidadania. Ora, apesar do período não propiciar o desenvolvimento da democracia, a participação social não estava excluída, e para o estado moderno, a existência de uma lei escrita reforça o compromisso do Estado com determinado bem jurídico que merece especial proteção.

Criada a Lei da Ação Popular, que permanece em vigor, o cidadão passou a contar com uma ferramenta positivada, não apenas uma manifestação constitucional carente de regulamentação própria e a importância deste momento histórico deve ser afirmada.

Ora, essa convicção de que todos os seres humanos têm direito a ser igualmente respeitados, pelo simples fato de sua humanidade, nasce vinculada a uma instituição social de capital importância: a lei escrita,

como regra gera e uniforme, igualmente aplicável a todos os indivíduos que vivem numa sociedade organizada. (COMPARATO, 2013, p.24)

O novo diploma normativo definiu de forma clara o objeto de atuação do remédio, assim como quem deteria a competência para manejá-lo.

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. (BRASIL, 1965)

O ato Institucional nº 5 limitou seriamente o exercício da cidadania e da democracia, podendo, inclusive, ser considerado um ato atentatório à tripartição dos poderes por possibilitar a submissão do Legislativo e do Judiciário à vontade do Executivo. Foi uma limitação velada, tendo em vista que os diplomas mantiveram a existência da *Actio Popularis*.

A única alteração legislativa sobre o diploma ficou a cargo da Lei Federal 6.513 de 1977, responsável por ampliar o cabimento da demanda, assim como conceder a possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado.³⁸ A importância da modificação legislativa é enorme, ao passo em que garantiu uma atuação sem ouvir a parte contrária, quando da relevância do ato impugnado, uma verdadeira restrição ao abuso de autoridade que caracterizava o momento histórico brasileiro.

Talvez o motivo da regulamentação e do crescimento da ação popular fosse a sua inexpressividade quando analisada sob o ponto de vista prático. A baixa promoção da demanda aliada à suspensão das garantias dos juízes pelos Atos Institucionais acarretou uma limitação dos poderes do Judiciário, retirando os riscos do manejo do remédio constitucionais contra os atos de vontade do governo.

³⁸ O art. 5º da Lei 4717 passou a contar com o seguinte parágrafo: “ § 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.”

Após a redemocratização brasileira, a constituinte de 1987 fez transparecer a pluralidade política e o retorno da democracia. Apesar do insucesso pleno do movimento “Diretas Já”, o país redemocratizado clamava por uma ordem institucional dedicada ao exercício da cidadania.

A Constituição Federal de 1988, ampliou o leque de proteção da ação popular, apresentando em sua redação a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico-cultural e moralidade administrativa, consagrando, neste último tópico, a preocupação do Estado com a ética e a administração pautada na probidade, conforme o inciso LXXII do de seu 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; (BRASIL, 1988)

Esta previsão corrobora da imagem apresentada pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e, após o trâmite regular no Congresso Nacional, finalmente entrando em vigor no Brasil em 24 de abril de 1992 ao determinar em seu artigo 25 que:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (ONU, 1966)

Apesar da lentidão nacional em ratificar o tratado internacional, este ato simboliza uma vitória para a cidadania.

O que deve ser percebido é a influência dos Pactos de Direitos Humanos sobre a interpretação dos remédios constitucionais como forma de controle e de defesa perante a arbitrariedade estatal. A leitura do artigo supra identifica uma feição ativa dos direitos humanos, garantindo a atuação do homem na polis. Esta atuação não se restringe ao mero sufrágio, mas no empoderamento social.

O artigo compreendia os principais direitos humanos referentes à participação do cidadão no governo do seu país. É a afirmação do direito à democracia como direito humano. Faltou, porém, precisar que titular desse direito não é cada cidadão isoladamente considerado, como se se tratasse de um direito individual, mas o povo, em sua realidade orgânica. Com efeito, cada cidadão tem, por exemplo, o direito individual ao voto nas eleições políticas, mas o direito à democracia é de natureza coletiva e tem por titular o próprio povo.

É de se assinalar, no artigo, a afirmação de que todos têm direito de participar diretamente da condução dos assuntos políticos, constante da alínea *a*, como complemento indispensável ao mecanismo eleitoral-representativo, na democracia hodierna. Pode-se, pois, afirmar que as Constituições nacionais que não reconhecem, hoje, as instituições da democracia direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular legislativa, orçamento participativo) são não apenas ilegítimas, como na verdade contrárias à ordem internacional dos direitos humanos. (COMPARATO, 2013, P. 334)

Quando aprovado, o Pacto apresentou um Protocolo Facultativo, o que foi objeto de grande discórdia, porém a ratificação do tratado pelo Congresso Nacional afirmou o compromisso brasileiro em atender às normas internacionais sobre o tema.

O grande objeto de discórdia, na adoção dos Pactos de 1966 pelas Nações Unidas, foi o Protocolo Facultativo, anexo ao Pacto sobre Direitos Cívicos e Políticos. Enquanto ambos os documentos foram aprovados unanimemente pela Assembleia Geral, a aprovação do Protocolo teve dois votos contrários e 38 abstenções, provenientes não só de países comunistas e da maioria dos países asiáticos, africanos e árabes, como também do conjunto de países da Europa Ocidental. Os primeiros viam com suspeição a possibilidade de o Comitê de Direitos Humanos interferir em assuntos considerados da competência interna de cada Estado. Os segundos entenderam que já se achavam vinculados à ação fiscalizadora e julgadora mais forte dos órgãos criados pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. (COMPARATO, 2013, P. 294)

Por tratar-se de norma supralegal³⁹, o referido diploma influencia diretamente a aplicação das normas relativas à atuação popular junto ao estado e fortalece o

³⁹ O Supremo Tribunal Federal entende que os tratados internacionais adquirem status supralegal e infraconstitucional, pondo-se acima do restante do ordenamento. Deve-se ressaltar que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos ratificados em procedimento similar à aprovação das propostas de emenda à Constituição passam a receber o tratamento de norma constitucional, porém apenas o Tratado Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência recebeu este tratamento.

"O fato, Senhores Ministros, é que, independentemente da orientação que se venha a adotar (supralegalidade ou natureza constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos), a conclusão será, sempre, uma só: a de que não mais subsiste, em nosso sistema de direito positivo interno, o instrumento da prisão civil nas hipóteses de infidelidade depositária, cuide-se de depósito voluntário

exercício das virtudes cívicas, uma conquista para a afirmação dos direitos humanos e sua valoração no Brasil.

O exercício do *status civitatis* é essencial à existência digna do indivíduo, o que torna essencial a concessão de prerrogativas sociais hábeis de provocar a participação ativa do homem na vida social.

3.3. O instituto da Ação Popular e sua abrangência no Brasil

Elegendo a ação popular como uma das formas adequadas de exercício da cidadania e operacionalização da virtude cívica, podemos defini-la como um instrumento de defesa do interesse público dotada de natureza dupla sendo uma garantia processual constitucional, assim como um direito constitucional político de participação na condução da vontade do Estado.

Consagrado em nosso ordenamento político e ampliada pela Constituição de 1988, o Remédio em comento apresenta regulamentação na Lei Federal 4.717 de 29 de junho de 1965. O diploma legal apresenta uma definição restritiva do ato a ser anulado, senão vejamos:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

(convencional) ou trate-se, como na espécie, de depósito judicial, que é modalidade de depósito necessário." (HC 90983, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgamento em 23.9.2008, DJe de 13.5.2013)

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. (BRASIL, 1965)

É certo que esta definição não é a que melhor se aplica ao ato a ser combatido. Pelo texto destacado do art. 5 da Lei Maior de 1988, o rol de defesas foi ampliado, passando a conceituar uma acepção mais ampla do contexto ao incluir também a moralidade administrativa, que novamente é repetida e exigida no caput de seu artigo 37.⁴⁰

Torna-se inquestionável a utilidade deste instrumento, garantidor do exercício da cidadania ativa. Ocorre que a utilização de tal instrumento ainda é insatisfatório, e muitas vezes refere-se a uma antropofagia política⁴¹.

Este revanchismo político exige maior prudência do judiciário, conforme afirma Meirelles:

Entretanto, a ação popular vem sendo desvirtuada e utilizada como meio de oposição política de uma Administração a outra, o que exige do Judiciário redobrada prudência no seu julgamento, para que não a transforme em instrumento de vindita partidária, nem impeça a realização de obras e serviços públicos essenciais à comunidade que ela visa a proteger. (MEIRELLES, 2009, p. 150)

Neste momento torna-se importante afirmar que o objeto de proteção da ação popular é muito mais amplo do que o ato viciado pela prática corruptiva. Antes de mais nada, a corrupção é um fenômeno multifacetado, não podendo ser analisado pela mera perspectiva do ato praticado. Outro ponto de relevância é a ampliação já falada do objeto da ação popular, garantindo a proteção ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico-cultural, o que destaca a existência do instituto como uma ferramenta cidadão, não somente uma ação anulatória de um ato viciado. A ação busca preservar a sociedade, não somente o patrimônio público.

⁴⁰ Constituição Federal de 1988: Art. 37. *“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”*

⁴¹ O Professor Rogério Gesta Leal define a antropofagia política como a atuação predatória de grupos políticos rivais que se utilizam de ferramentas diversas para atacar e desestabilizar a articulação, a gestão e a execução da vontade política de grupos rivais.

Destarte, os conceitos dos objetos de proteção foram elencados constitucionalmente, porém não formam *numerus clausus* por força da extensão da interpretação que pode ser dada a cada um deles.

O art. 5º da Constituição Federal, ao tratar da Ação Popular, estabelece um rol de objetos de proteção em face da ação e da omissão lesiva praticada pelo Estado, totalizando quatro expressões que podem ser retratadas pelo patrimônio público, patrimônio histórico-cultural, moralidade administrativa e meio ambiente.

A lei que regulamenta o procedimento da ação cidadã, 4717/66 estabelece um rol um pouto mais restrito para a sua utilização, apresentando a seguinte redação:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (BRASIL, 1988)

A norma infraconstitucional não se preocupou em estabelecer como objeto o meio ambiente e a moralidade administrativa, ao passo em que ambos foram acrescidos pelo diploma constitucional de 1988, porém a proteção a ambos não está prejudicada, tendo em vista a possibilidade de utilização do procedimento legalmente estabelecido.

Ao analisarmos o primeiro ponto de atuação, a proteção do **patrimônio público**, este é composto pela massa de bens e de direitos de titularidade do Estado. A Lei Federal 4717/66 apresentou uma evolução do seu conceito caso comparada ao disposto na Constituição Federal à época.

Essa lei ampliou consideravelmente o conceito de patrimônio público em relação ao que estava disposto no artigo 141, § 38 da Constituição de 1946, que permitia a ação popular em caso de lesão ao patrimônio da União, Estados, Municípios, entidades autárquicas e sociedades de economia mista. A Constituição de 1967, no artigo 150, §31(art. 153, §31 com a Emenda nº 1 de 1969), falava em atos lesivos ao patrimônio das

entidades públicas. E o artigo 5º, LXXIII, da atual Constituição fala em ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe. Basta que o Estado participe da entidade, majoritariamente ou minoritariamente, que o seu patrimônio poderá ser protegido por via de ação popular; não mais vigora a exigência constante do dispositivo da Lei nº4.717/65, que previa a participação com mais de 50%. (DI PIETRO, 2016, p. 958)

A Lei Maior de 1988 ampliou o conceito deste objeto de proteção, possibilitando até mesmo uma proteção indireta, quando o Estado repassa recursos financeiros para entidades destinadas a exercer alguma atividade de interesse público. Nesta situação, a massa patrimonial e a atividade desenvolvida pela entidade, normalmente em termos de cooperação, tem característica pública, não sendo mais necessária a exigência de uma cota mínima de participação na entidade.

Com esta ampliação do objeto, restou evidente o engrandecimento do instituto e da possibilidade de seu manejo. Ora, se a *res pública* pertence ao povo e o Estado surge como ficção jurídica para a sua administração, cabe ao cidadão participar e controlar a sua gestão e utilização eficaz.

A proteção ao **patrimônio histórico-cultural** já se mostrava presente desde a edição da lei que regulamenta a ação popular, é o que se extrai da leitura do seu artigo 1º, §1º, porém só com o advento da Carta de 1988 que esta proteção passou a receber previsão constitucional.

Ampliada a proteção que não mais ficou restrita ao de determina a norma infraconstitucional, a Lei Maior passou a definir o que seria este patrimônio como:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988)

Quanto à **moralidade administrativa** muitos autores debatem sobre a real existência deste objeto, visto à imprecisão de seu conceito. A previsão constitucional que exige do gestor público o respeito à moralidade administrativa é

uma conquista que afasta a necessidade de uma ética pública positivada em dispositivos legais determinantes de uma conduta a ser seguida pelo gestor.

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal, textualmente, incluiu a moralidade administrativa como princípio constitucional da administração pública. A carga valorativa intrínseca do princípio traz grande dificuldade em sua conceituação. Aliás, é bom que diga, há divergência doutrinária no que diz respeito ao estudo da moral e do direito, bem como muitos autores entendem que o conceito de moral administrativa, dada a sua imprecisão, é absorvido pelo conceito de ilegalidade. (PIRES, 2013)

A moralidade constitui um amplo objeto tendo em vista a possibilidade de oposição a atuações públicas que, apesar de legais, mostram-se plenamente destituídas de moralidade. Um exemplo para o ponto seria a elevação dos subsídios dos agentes políticos em um município enquanto se discute a necessidade de cortes de gastos e restrição a investimentos. Apesar da legalidade do ato, afronta a moral que se espera da gestão pública.

Note-se que a abrangência do princípio vai além da estrita legalidade. Logo, não basta que o administrador, no exercício da função, restrinja-se à observância da lei, é preciso que ele zele também pelos valores morais e éticos inerentes a ela. (PIRES, 2013)

Sem a previsão da moralidade administrativa, mesmo em um campo subjetivo, a possibilidade de manejo do instrumento seria reduzida, retornando a possibilidade de participação ativa ao momento liberal positivista.

Como direito humano e reconhecido pela República Federativa do Brasil como um Direito Fundamental, o **meio ambiente** ganhou uma especial proteção no novo diploma constitucional através da previsão do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴².

A lesão pode se dar de diversas formas, desde uma atuação direta que prejudique o objeto de proteção, no caso, o meio ambiente, como também uma omissão lesiva, quando cabe ao Estado o dever de realizar as medidas de proteção.

⁴² É o que define o artigo 225 da Constituição Federal: “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.”

O manejo pode se dar de forma preventiva ou repressiva, constituindo um dever de ação ou mesmo de abstenção. Pela inércia estatal em recuperação de áreas verdes ou mesmo em sua manutenção, a ação popular se torna uma ferramenta poderosa para a manutenção de um meio ambiente equilibrado e sustentável.

Com a leitura dos quatro objetos explícitos que são ostentados no artigo 5º da Constituição Federal, poderia surgir a dúvida quanto à possibilidade de manejo do remédio para anular ato ilegal. Esta dúvida questiona a possibilidade de proteção à legalidade, princípio da administração pública.

Ora, a legalidade não pode ser analisada sob uma perspectiva reducionista que a interpreta apenas como um dos cinco princípios da administração pública dispostos no artigo 37 da Lei Maior. Com o surgimento do Estado de Direito, a lei, votada a determinar a forma em que o poder será exercido, limitadora da atividade estatal, se torna a maior garantia e proteção à liberdade do indivíduo. O princípio da legalidade é essencial em qualquer Estado que detenha a sua fundamentação em uma constituição, e sozinho representa tanto um direito quanto uma garantia de proteção, pois, de certo, é este princípio que informa e garante a liberdade do indivíduo. A legalidade que determina que o particular não pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo salvo em virtude de lei e a legalidade administrativa que pressupõe a necessidade de que, para que a Administração atue, a lei precisa previamente autorizar não são contraditórios, são complementares, certamente é a determinação de que as formas de ação administrativa estão previamente autorizadas em lei que garante liberdade ao indivíduo.

Por toda a relevância deste princípio basilar, a resposta sobre a proteção por meio da *actio popularis* só pode ser positiva. A ilegalidade é lesiva ao Estado, e este último, em uma república, digo rés pública, pressupõe uma lesão ao que pertence ao povo, ao que é público, portanto claramente enquadra-se na proteção ao patrimônio público. Não fosse esta informação suficiente, o artigo 2º da Lei Federal 4.717/65 estipula como nulo o ato administrativo que apresenta ilegalidade em seu objeto, ao determinar que “a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo”.

3.4. A ação popular como ferramenta de exercício da democracia

O modelo democrático adotado pelo Brasil baseia-se na escolha de representantes (através do voto como exercício da soberania popular) que serão responsáveis pela manifestação da vontade pública. Este sistema constitui intermediários entre o povo e a efetiva atuação estatal.

Certamente, este modelo apresenta falhas quando de sua execução, conforme afirma o autor Rogério Gesta Leal:

Ocorre que o modelo de democracia representativa clássica da Idade Moderna, fundado na ideia de representação política total, não conseguiu se desincumbir, com total êxito, das tarefas sociais e populares, transformando-se muito mais em espaços de composição de interesses privados, apropriando-se do Estado e imprimindo-lhe feições meramente intermediativas dos projetos econômicos hegemônicos – por vezes agindo como gerenciador de tensões sociais limítrofes, promovendo ações públicas paliativas e assistencialistas, meramente contingenciais, sem tocar nas causas fundantes destes conflitos -, aprofundando atos corruptivos. Tais fatos levaram este modelo a uma crise de identidade (por que não são mais refratários às demandas sociais emergentes, agregadas e reprimidas). (LEAL, 2013, p. 213)

Para o autor, é a capacidade de articulação e de mobilização da sociedade que pode apresentar uma resposta à incapacidade estatal de corresponder às expectativas sociais, inclusive quanto ao combate às patologias corruptivas.

A democracia brasileira não impede o exercício direto do poder pelo cidadão, pelo contrário diversas ferramentas democráticas de atuação estão descritas diretamente na Constituição Federal, especialmente em seu art. 14⁴³ ao tratar sobre o exercício da soberania popular. Estas formas de atuação caracterizam a democracia semidireta, porém não negam a sua acepção indireta.

A participação popular no Estado Democrático de Direito não se encontra no enfrentamento do modelo representativo, cuja substituição se revela de difícil consecução, mas sim em seu aperfeiçoamento por intermédio do controle popular da atividade política. (LORENCINI, 2013)

A Lei Maior de 1988 apresentou a redação sobre o exercício dos direitos políticos sem citar a ação popular, o que não reduz a importância do instituto, visto

⁴³“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.”

ter sido disposto como direito individual, portanto, incluído na mesma categoria dos primeiros.

Notável a predileção constitucional pelo exercício da cidadania através do voto, e certamente esta seria a melhor alternativa em uma sociedade com diminuídos índices de desvios morais e éticos de seus dirigentes, o que justifica a necessidade de uma atuação direta do povo. A segunda justificativa (que torna o instituto da ação popular essencial) é o fato do sistema eleitoral brasileiro não dispor de institutos como o *recall*, além da rejeição à constituinte da possibilidade do veto popular, o que possibilitaria que atos imorais ou ímprobos fugissem ao controle popular por uma barreira temporal de quatro anos.

Tais justificativas mostram-se presentes nas palavras de Bonavides, ao determinar que:

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o status quo fez passar por democracia e representação. (BONAVIDES, 2001)

Com a possibilidade da ação popular, patologias corruptivas podem, após percebidas pela sociedade, ser prontamente combatidas, o que acarretaria desde a destituição de um ato danoso ou a reparação do dano causado e até mesmo, eventualmente, o expurgo de membros indecorosos do corpo político e da gestão pública.

Torna-se essencial a participação direta da sociedade para a existência do Estado Democrático de Direito⁴⁴ e para a legitimação da boa gestão.

Várias são as iniciativas que aproximam a comunidade da gestão pública, e entre elas deve-se destacar o orçamento participativo, os conselhos com poder deliberativo, o plano plurianual participativo e outros, porém estas são formas ativas de participação, de construção da vontade do Estado. A ação popular é uma

⁴⁴ O Estado de Direito determina-se pelo império da lei, e sua aceção democrática surge com o fim do absolutismo e o início da concessão de direitos e garantias fundamentais. Ele entende o homem como detentor de direitos pela mera condição de homem e é pautado em instrumentos garantidores da liberdade como a tripartição de poderes, a limitação do abuso e do autoritarismo estatal, a possibilidade de participação ativa do cidadão na formação e na condução da vontade do Estado.

ferramenta protetiva, mas também repressiva das más práticas públicas, garantindo ao povo uma ferramenta de controle que antes tinha sido absorvida pelo Poder Público.

Para Bobbio, esta participação é o processo de alargamento da democracia:

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização — entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo — a corpos diferentes daqueles propriamente políticos. Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário etc.; em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente, que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas e muitas vezes politicamente irrelevantes associações voluntárias), ao campo da sociedade civil em suas várias articulações, da escola à fábrica. Em consequência, as formas hodiernas de desenvolvimento da democracia não podem ser interpretadas como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas devem ser bem mais entendidas como a ocupação, por parte de formas até tradicionais de democracia, de novos espaços, isto é, de espaços até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. (BOBBIO, 2007, p.155)

Surge uma maior compreensão sobre a necessidade de uma participação mais ativa perante a construção da vontade do estado. Conforme afirma Georg Jellinek⁴⁵ ao desenvolver a teoria dos quatro status⁴⁶ aplicada às relações entre o indivíduo e o Estado, os direitos políticos e o exercício da cidadania figuram como a possibilidade de o cidadão participar da construção da vontade estatal.

⁴⁵ A partir dessa teoria, que foi recebendo depurações ao longo do tempo, podem-se decalcar as espécies de direitos fundamentais mais frequentemente assinaladas—direitos de defesa (ou direitos de liberdade) e direitos a prestações (ou direitos cívicos). A essas duas espécies alguns acrescentam a dos direitos de participação. (MENDES,2011)

⁴⁶ Os quatro status dos direitos podem ser conhecidos como o passivo, em que o indivíduo se submete à vontade do estado, ativo, pela possibilidade de participação da construção da vontade estatal, positivo, ou deveres de prestação, muito semelhantes aos direitos sociais e negativo, direitos de abstenção ou liberdade, pois apresentam uma determinação de não atuação estatal.

Por esta teoria, fica ainda mais evidente o ônus da república, ao passo em que a ausência de participação do indivíduo o coloca em status passivo, ou de submissão à vontade que foi construída.

Esta análise parte da perspectiva que encara o exercício da cidadania⁴⁷ não somente como a concessão de direitos e garantias ao cidadão, mas pela atuação direta deste na construção da vontade do estado, passando a considerar a concepção republicana de cidadania como atribuição de virtudes cívicas, garantindo ao homem a possibilidade de ampliar sua participação na gestão da *res pública*.

A formação da moral cívica tem sido tolhida da educação brasileira em diversos níveis, caminhando na contramão do desenvolvimento pretendido por um Estado Democrático de Direito.

Os documentos analisados fazem referência direta e indireta à cidadania. Compreendemos que educar para cidadania no âmbito da educação escolar, mesmo considerando as dimensões referidas não significa garantia de formação de cidadãos. Uma vez que a cidadania é exercida no espaço público. A escola é mais uma aposta do que uma garantia. É nela que os sujeitos têm a possibilidade de vivenciar práticas cidadãs, sem, contudo, transpô-las de forma direta na vida coletiva. (FREITAS, 2006)

A existência de uma virtude cívica e da ética social exige um afastamento do homem dos interesses meramente individuais, atuando de forma a garantir a existência de um bem comum ou de benefícios aplicados a toda coletividade, sob pena de desvirtuar os institutos protetores das liberdades e garantias sociais.

Defendendo este entendimento, Ramos ao afirmar que:

Na medida em que a liberdade é política, e para que possa ser efetivamente protegida, constituindo uma experiência concreta na vida dos homens, é preciso que ela esteja vinculada à existência de instituições sociais de auto-governo e a uma específica qualidade política dos cidadãos: a virtude do civismo. O termo virtude (*virtus*, *virtù*) cívica ou civil é usado para denotar um conjunto de capacidades que cada cidadão deve possuir para servir o bem comum, assegurar a liberdade individual e da comunidade e, em conseqüência, levá-la à auto-suficiência. Caso contrário, prevalece a corrupção, isto é, a tendência em seguir as vantagens particulares e os interesses individuais em detrimento dos interesses maiores da comunidade. (RAMOS, 2006)

⁴⁷ A cidadania pode ser compreendida em dois sentidos, de acordo com a sua profundidade. Será *latu senso* se entendida como a vinculação entre o indivíduo e o Estado, o concedendo identidade e garantindo a possibilidade de usufruir de direitos, enquanto seria sentido *estrito* o que o identifica apenas como a cidadão aquele que encontra-se no pleno gozo dos seus direitos políticos.

Na definição do cidadão global, apresentada por Leal, percebemos a mudança no paradigma da concepção do exercício da cidadania como um mero exercício da vontade política através do voto, mas como verdadeiro corresponsável da formatação do Estado e da sociedade:

O que ocorre é que este cidadão global não mais opera a constituição de sua história voltado exclusivamente para demandas e interesses sociais que são somente seus, como se fosse um sujeito transcendental, solipsista, mas o faz enquanto membro de uma comunidade nacional e internacional de iguais (ao menos no âmbito da formalidade) cidadãos, que precisa, em face disto, edificar consensos não coitados de projetos inclusivos de vida social, tendo como diretrizes societárias centrais aquelas elencadas pelo plexos axiológicos que os identificam enquanto comuna, formatados ou não (hábitos, tradições, costumes), juridicamente. (LEAL, 2013, p. 150)

Neste sentido, o remédio constitucional em apreço estabelece verdadeiro direito político.

O cidadão não pode ser mero expectador, deve agir frente aos desmandos da administração pública. Uma grande ferramenta concedida pela Constituição ao cidadão é a ação popular, habilitada a garantir os interesses da coletividade. Apesar de estar intitulada como um direito individual, sua tutela resguarda a sociedade e até mesmo o próprio Estado. Este é o pensamento defendido por Mendes (2011, p 492) ao determinar que a Ação Popular “*não tem em vista primordialmente a defesa de posições individuais. É evidente, porém, que as decisões tomadas em sede de ação popular podem ter reflexos sobre posições subjetivas*”.

Apesar da autorização constitucional de tutela de interesses metaindividuais garantida e consolidada no ordenamento jurídico pátrio ao cidadão, a mera discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o tema não é suficiente para a sua utilização eficaz. Sem a vivência de uma moralidade cívica e da cidadania ativa, conforme já exposto, a *actio popularis* pode se tornar uma letra legal esquecida.

Este caráter social da demanda impede sua compreensão como um direito meramente individual, pois a sua utilização é destinada à conquista de um bem social, o que é afirmado por Meirelles:

E um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga. (MEIRELLES, 2009, p. 149)

Com relação à utilização de tal instrumento participativo, Leal afirma que:

Neste ponto há certa percepção empirista no sentido de que, não obstante esta força popular legítima e intensa que alcança a ação popular, é insignificante o seu uso no cenário nacional, basta ver que, pela pesquisa feita junto ao setor de informática do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, só a título exemplificativo, foi detectado o universo de 37 (trinta e sete) ações populares intentadas em todo o Estado de 2005 a 2009, sobre as mais diversas matérias, o que evidencia um baixíssimo índice de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos pela via judicial. (LEAL, 2013, p. 148)

Os baixos números podem apresentar diversos elementos causadores, porém é possível destacar o pouco acesso à informação garantido à população e a baixa atuação do estado na formação da moral cívica no cidadão.

Outro ponto que merece destaque é o pensamento individualista que ainda permeia nossa sociedade. Este pensamento é corolário do neoliberalismo, não podendo ser a matriz ideológica de um Estado Democrático de Direito. Neste sentido Bonavides:

Essa ideia é aquela que o Estado social e democrático do Ocidente forceja por salvar. E para salvá-la incompatibilizou-se necessária e definitivamente com o antigo individualismo do laissez faire, laissez passer. (BONAVIDES, 2001, p. 146)

A proteção a direitos coletivos destinada aos indivíduos é uma contradição com esta ideia de individualismo e este último é prejudicial à sociedade. Este é o pensamento de Andreucci:

Infelizmente, a noção de não pertencimento à sociedade, à vida civil e social tem se enraizado como atributo próprio do século XXI. A individualidade exacerbada centrada no "eu", nos atributos narcísicos, traz consequências diretas para o exercício da cidadania e do conceito de comunidade. (ANDREUCCI, 2013)

Afirma ainda, a autora, que é essencial a educação cidadã para que as ferramentas de participação ativa sejam eficazes e passem a ser utilizadas por seus legitimados:

A educação para a cidadania democrática consiste na formação de uma consciência ética que inclui tanto sentimentos como razão; passa pela conquista de corações e mentes, no sentido de mudar mentalidades, combater preconceitos e discriminações e enraizar hábitos e atitudes de reconhecimento da dignidade de todos, sejam diferentes ou divergentes; passa pelo aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de um grupo ao interesse geral, ao bem comum. Se falamos em ética, trata-se de confirmar valores. Neste sentido, a educação para a democracia inclui o desenvolvimento de virtudes políticas decorrentes dos valores republicanos e democráticos. (ANDREUCCI, 2013)

Por outro lado, é baixo o investimento e a atenção estatal voltada à educação cidadã, o que pode ser extraído da necessidade de manutenção no poder de grupos dominantes que temem serem questionados por seus atos de gestão, assim como pelo temor dos gestores públicos de que esta atuação popular limite sua liberdade de governo. Afirma Leal que:

Talvez o elo mais fraco desta rede de variáveis que importam ao controle da corrupção esteja alojado na questão da virtude cívica voltada à participação política da cidadania, pois de nada adianta as ferramentas que se têm criado ao longo do tempo – algumas até por explícita exigência legal -, se elas não são ativadas/manejadas suficientemente pelos legitimados a fazê-lo. (LEAL, 2013, p. 149)

Torna-se obrigação estatal a garantia de instrumentos para o exercício da cidadania. As garantias estatais e as ações positivas estão diretamente vinculadas às ferramentas que fomentam sua atuação, nestes termos, as palavras de BUCCI:

A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais. Mas esse raciocínio não basta para explicar as demais políticas públicas, como a política industrial, a política de energia, a política de transportes e outras, que não se fundam na realização imediata de direitos sociais. Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento, “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população. (BUCCI, 1997)

Nestes termos, as políticas públicas constituem verdadeiro dever de agir, impondo obrigações positivas ao Estado, conforme expõe a professora Mônia Clarissa Hennig Leal (2014) e já foi afirmado pela Ministra do Supremo Tribunal

Federal Cármen Lúcia⁴⁸ ao proferir o seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 2.649 determinando que “não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

Por prudência, vejamos esta observação apresentada por Hely Lopes Meirelles:

Aliás, neste aspecto, a jurisprudência continua repelindo a intervenção do particular e do juiz no poder discricionário da administração pública, pois a conveniência e a oportunidade administração não estão sujeitos ao controle judicial. (MEIRELLES, 2009, p.155)

Não existe argumento plausível para justificar a limitação da atuação do cidadão perante a administração pública e no controle da gestão, tendo em vista a exigência constitucional de publicidade e transparência administrativa, assim como a própria justificativa para a existência do Estado como gestor da *res pública*. Neste ponto é relevante expressar que esta participação pode se dar de diversas formas como a fiscalização e o controle dos atos da administração pública.

Apesar da função instrumental da ação popular, porém deve-se destacar a verdadeira natureza deste instituto jurídico. Poder participar ativamente da construção da vontade do Estado é uma forma legítima de proteger o cidadão contra os desmandos e desvirtuamentos estatais.

Já explorada a natureza democrática da ação, é notório que sua utilização não constitui uma afronta à democracia representativa, pelo contrário, esta constitui uma ferramenta legitimadora da atuação estatal por parte da maior interessada na gestão pública proba, a sociedade.

Possibilitar tal participação não pode ser entendida somente do ponto de vista mandamental ou formal, mas sim por uma perspectiva material da ação, tendo em vista a sua indicação como um direito fundamental pela Constituição Federal, o que não deixa dúvidas de que não é, este remédio, apenas uma ação de procedimento especial, mas sim uma prerrogativa do exercício da cidadania, uma garantia de proteção perante as más práticas da gestão pública.

⁴⁸ [ADI 2.649, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.]

A ação popular, regulada pela Lei n. 4.717 de 29-6-1965, configura instrumento de defesa de interesse público. Não tem em vista primordialmente a defesa de posições individuais. É evidente, porém, que as decisões tomadas em sede de ação popular podem ter reflexos sobre posições subjetivas. (MENDES, 2011, p. 491)

É perceptível a acepção de direito político apresenta pelo constituinte ao apor ao artigo quinto da Constituição Federal a sua previsão. Ora, se podemos identificar o direito de participação política como um direito de primeira dimensão, a elevação de seu status a clausula pétrea garante a proteção a todas as ferramentas de participação política, entre elas a ação popular, duplamente protegida, por mostrar-se no artigo 5º da Lei Maior e por sua natureza de direito político.

Pode restar dúvidas quanto à preferência pelo art. 5º e não pelo 14º, onde estão elencados os demais direitos políticos, mas isso deve ser visto positivamente, em especial pelo disposto no art. 60 da Lei Maior:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
 I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 II - do Presidente da República;
 III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
 § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
 § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
 § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I - a forma federativa de Estado;
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.
 § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

Pela escolha realizada durante a constituinte, a ação popular tornou-se clausula pétrea expressa, protegendo a sua previsão de atuações restritivas por parte do poder político. Em outra análise, os direitos políticos podem também ser considerados cláusulas pétreas, pois referem-se a ferramentas de exercício do

poder por seu titular, o povo, assim como compreendem a primeira dimensão⁴⁹ de direitos fundamentais, portanto, direitos individuais.

A base estruturante dos direitos fundamentais é o princípio da dignidade da pessoa humana, reconhecido pela Constituição Federal como um de seus fundamentos em seu primeiro artigo. Em sequência, a Lei Maior estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária⁵⁰”, o que comprova esta necessidade.

Para Leal, a ação constitui um direito material fundamental:

Por tais razões é que se tem afirmado que para além de instrumento processual, a Ação Popular consubstancia verdadeiro direito material fundamental de participação política, fundada que está também nos princípios informadores do regime democrático da República brasileira, notadamente no que diz como a *fonte primária do poder político (art. 1º, parágrafo único da Constituição)*, dos quais deflui a ideia de que vivemos num Estado Democrático de Direito, onde ao cidadão cabe o poder fiscalizador da gestão dos negócios públicos e coletivos. (LEAL, 2013, p. 147)

Não resta dúvida do caráter de direito material fundamental da ação popular, correspondendo a um verdadeiro direito humano. Por se tratar de uma ação constitucional, a participação do Poder Judiciário é essencial para a efetivação da proteção aos direitos fundamentais⁵¹.

Busca-se, com a retomada dos valores solidários imiscuídos ao processo interpretativo das decisões judiciais, muito mais do que equalizar a distribuição dos direitos sociais, mormente as limitações estatais descritas. O que se perquire é o equilíbrio das relações sociais, que pode – e deve – ser estabelecido pelo Poder Judiciário, se não como alento às agruras causadas pela crise de solidariedade desencadeada pelo mundo econômico desenfreado, principalmente, pela finalidade primeira constante na Constituição pátria em seu artigo 3º, que propõe a construção de uma sociedade justa e solidária. (REIS, 2011, p. 135)

Como é dever inicial do Estado garantir inicialmente o bem comum e a efetivação dos direitos fundamentais, a atuação popular voltada a impedir prejuízos

⁴⁹ Cardoso afirma que a preferência pelo termo dimensões de direitos fundamentais se dá ao fato de não existir uma superação entre gerações, mas tornam-se um pressuposto da existência da nova dimensão. P. 16

⁵⁰ Art. 3º da Constituição Federal de 1988

⁵¹ Legitimidade dos cidadãos para a propositura de ação popular na defesa de interesses difusos (art. 5º, LXXIII, CF/1988), na qual o autor não visa à proteção de direito próprio, mas de toda a comunidade (...). O mandado de segurança não pode ser usado como sucedâneo de ação popular (Súmula STF 101). [MS 25.743 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 4-10-2011, 1ª T, DJE de 20-10-2011.] = MS 33.844 MC-AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 28-10-2015, P, DJE de 24-11-2015.

patrimoniais e as ações imorais perpetradas pelos gestores públicos pode assegurar que os recursos que constituem as engrenagens estatais sejam destinados ao benefício de toda a sociedade.

A atuação do Poder Judiciário tendente a anular ou reconhecer a nulidade destes atos lesivos praticados pelos demais poderes não é uma lesão à sua autonomia, pois não cabe a nenhum poder decidir se cumprirá ou não as regras gerais da administração pública estabelecidas pela Lei Maior. Em hipótese de descumprimento, o sistema de *check and balances* estabelece que um poder poderá fiscalizar e retornar o outro à normalidade sem que isto caracterize agressão à sua autonomia.

Como ferramenta de controle judicial e democrático da administração pública, residiria a seguinte dúvida: Poderia, o Poder Judiciário, analisar um ato discricionário da administração pública através da promoção de uma ação popular?

Apesar do entendimento de que o mérito administrativo não admite controle externo, pois o motivo e o objeto seriam os elementos discricionários destes atos e caberiam ao gestor público a sua análise, a resposta precisa ser positiva. Ora, a discricionariedade administrativa não é absoluta, e a finalidade dos atos deve ser sempre o benefício da sociedade, portanto o interesse público, e a teoria dos motivos determinantes autoriza o controle desta discricionariedade, assim como também o faz “o reconhecimento de que o Poder Judiciário pode interpretar os chamados conceitos jurídicos indeterminados”. (DI PIETRO, 2014)

3.5. A ação popular como instrumento de combate às patologias corruptivas

Tratar sobre o manejo da ação popular como ferramenta de combate às patologias corruptivas demanda um esforço inicial e conceitual sobre o que pode se caracterizar por corrupção⁵². Este instituto multifacetado não admite apenas uma

⁵² No plano gramatical do termo, a corrupção é substantivo feminino derivado do latim *corruptio*, com o sentido de deterioração, ato, processo ou efeito de corromper. De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa e Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa —, este substantivo pode significar: a) deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou putrefacção; b) modificação, adulteração das características originais de algo; (c) no sentido mais figurado, a expressão refere também a degradação moral de indivíduos e instituições, o que evidencia a ampla gama de possibilidades conceituais em jogo. (LEAL, 2013)

definição ou uma conduta que o caracterize de forma simples, tendo em vista a complexidade de suas relações e manifestações.

A gestão pública exige a atenção a uma série de regramentos e procedimentos que protegem a sociedade da arbitrariedade e da quebra do interesse público. O fortalecimento do princípio da legalidade estabeleceu liberdade ao indivíduo e estipulou limites à atuação administrativa e dos responsáveis pela manifestação direta da vontade do Estado.

Neste ponto, apesar dos procedimentos protetivos do interesse geral, a administração pública é realizada por pessoas e diretamente influenciada por suas vontades e vícios, o que pode acarretar irregularidades em sua gestão.

Entendendo que a República exige uma moral cívica elevada dos representantes do povo, a corrupção demonstra um desvio ético em sua conduta que pode, ou não, ter características e benefícios econômicos. Na verdade, as patologias corruptivas não se restringem somente às atuações da administração pública, mas alcançam fortemente a vida privada.

Neste mesmo exemplo, pode-se defender a tese de que a corrupção não pode ser restringida a ilícitos ou a problemas meramente jurídicos porque, na iniciativa privada das relações de produção de bens e serviços tem se criado formas não oficiais de premiação ou bonificação de comportamentos e condutas profissionais, basta ver a já institucionalizada gorjeta para garçons em bares e restaurantes, não se caracterizando isto como forma corruptiva de obter favores especiais por parte dos atendentes destes locais, mas mesmo como reconhecimento suplementar, por parte do usuário, do serviço levado a cabo. Não há aqui atribuição de sentido negativo ao ato de dar e receber a gorjeta, isto porque ela não tem em si elementos contaminadores da boa-fé das pessoas envolvidas, ou sequer é capaz de gerar fenômenos de desvios de finalidade/poder por parte de quem presta o serviço. (LEAL, 2013)

Em uma compreensão mais direta, não se pode conceber a existência de uma ética⁵³ pública plenamente desvinculada da ética privada. De fato, a conduta privada acaba demonstrando uma possível postura pública, caso o indivíduo seja imbuído de poder. As críticas relativas à corrupção devem atingir a sociedade como

⁵³ *Definimos a la ética como el campo de la teoría filosófica que averigua los fundamentos racionales de las conductas y prácticas humanas y sociales. Cada grupo humano, em su idiosincrasia cultural e histórica modela esa ética em costumbres, como de actuar y maneras de ser. Que es lo que se conoce como moral.* (ARLAND, 2012)

um todo, não somente a manifestação mais grave desta que é aquela praticada no exercício de funções públicas.

A outros exemplos no campo da não restrição motivacional-econômica de atos corruptivos – ao menos não diretamente -, tais como situações de plágio acadêmico, no qual o plagiador não precisa estar motivado necessariamente por um ganho de ordem econômica, mas a um benefício de desempenho curricular ou formativo (por mais ficcional que o seja), como a conclusão de um curso ou especialização, para então se colocar melhor no mercado; a situação do agente público que fabrica ou planta provas incriminatórias em ilícitos penais de alta reprovação social (pois há alguns que não o são mais, como o jogo do bicho, por exemplo), como o estupro ou pedofilia, não desejando com isto qualquer vantagem econômica ou benefício pessoal, mas animado por senso de justiça pessoal/social de que um esturador e pedófilo não seja punido. (LEAL, 2013)

Quando passamos a analisar a atuação de determinado agente público que, apesar de investido em suas funções para manifestar uma vontade de interesse coletivo, pautada em um respeito à sociedade e ao interesse público, a corrupção mostra feições mais agressivas. Arland apresenta a definição de Saltos Galarza como uma das mais completas sobre o tema.

*Uma de las más completas definiciones de corrupción, es la que propone Saltos Galarza(1999) que la presenta como *um sistema de comportamiento de una red em la que participan um agente (individual o social) com intereses particulares y com poder de influenciar para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que um grupo investido de capacidade de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidade y justicia y que pueden tambien ser actos ilícitos que violan normas legales para obtener beneficios económicos o de posición política o social, em perjuico del bien común.*(ARLAND, 2002)*

É neste ponto que se reitera o problema da democracia republicana liberal, pois ela exige uma moral cívica do representante extremamente elevada. É certo que a república não ignora as falhas éticas dos agentes públicos e estabelece regras materiais sobre a sua conduta e os procedimentos para punição em caso de subversão dos valores éticos e morais de sua conduta.

A sociedade não pode ficar alheia ao processo de fiscalização e controle dos atos da administração pública, assim como deve ficar atenta à manifestação de seus agentes.

El funcionario público es un agente moral, em virtude de que ejerce una actividad de maneira permanente y habitual adstrita a órgão cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas. Este desempeño implica aspectos vocacionales, domínio de técnicas, desarrollo de conocimientos y formación de actitudes, todas em función del servicio público definido por bien común” (ARLAND, 2012)

São necessários elementos que consubstanciem a manutenção de uma ética na gestão pública, assim como na sua manifestação democrática, porém isso passa por um processo de moralização da própria sociedade.⁵⁴

Obter vantagem indevida nas ações privadas, sinônimo de “esperteza” ou “malandragem”, rompem o dever de lealdade na condução da vida privada e institui benefícios irregulares que, mesmo que *prima facie* não expressem uma lesão direta à sociedade, impactam diretamente sobre a população.

Com este exemplo, é possível perceber que uma sequência de ações pequenas que importem em benefícios indevidos como furar fila, estacionar em vagas privativas, plagiar trabalhos acadêmicos, acarretam a formação de uma compreensão social de que a ação destituída de ética garante vantagens maiores. Outra situação é a concessão de gratificações por ações que devem ser realizadas pelo indivíduo independente de qualquer bonificação. Exemplo disso é a entrega a um filho de premiações por este ter estudado e o presente entregue a um servidor pela função exercida (que já foi remunerada pelos cofres públicos), aparentemente “pequenos desvios” ou “pequenas corrupções”, porém as consequências são desastrosas.

A população passa a conviver com a corrupção como uma prática normal, corriqueira, e aceitá-la como parte de sua organização. Esta aceitação mantém um sistema incapaz de garantir direitos mínimos à coletividade e engrandece pessoas destituídas de moral cívica, pois desagua diretamente em um sistema eleitoral que deve guardar respeito à democracia.

O problema é que a política, sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos

⁵⁴ Não se trata de um processo moral em que se questione a conduta individual de alguém no exercício de sua liberdade, ou mesmo em um caráter restritivo e preconceituoso de moral, mas em uma característica de certo ou errado, bom ou mau em um sentido de condução social e benefício do grupo, porém sem retirar a liberdade do indivíduo ou estipular condutas padronizadoras ou preconceituosas.

institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem. (LEAL, 2013)

Neste ponto, entendida a corrupção como um fenômeno de muitas faces (multifacetada), o combate a estas patologias deve contar com instrumentos diversos capazes de identificar, prevenir e reprimir os comportamentos lesivos aos interesses públicos.

Quanto à utilização da ação popular como instrumento de combate à corrupção na administração pública, dois de seus objetos são, claramente, voltados a esta finalidade, a proteção ao patrimônio público e a proteção à moralidade administrativa e esta última guarda ainda maior valor à ética na gestão pública, eis que possibilita proteção contra atos que poderiam até mesmo ser considerados legais, porém imorais.

Se analisarmos a prática de atos corruptivos que ocasionam lesão ao patrimônio público, vários podem ser elencados como a contratação irregular de pessoal, a fraude em procedimentos licitatórios, o superfaturamento, a gestão irregular de recursos públicos, a paralização de obras públicas, a não realização de atos de preservação do equipamento público, a obtenção de vantagem econômica através do exercício de funções públicas, a não fiscalização de natureza tributária, a propina que possibilita a diminuição de valores em um auto de infração fiscal e tantos outros, percebemos a restrição de recursos públicos de deveriam ser direcionados à prestação de serviços de caráter social.

É clara a lesão aos direitos fundamentais quando os atos corruptivos são praticados, mesmo quando não estão demonstrados os danos efetivamente patrimoniais como no caso do nepotismo⁵⁵, mas o prejuízo está efetivado. É direito fundamental e direito humano a possibilidade de ocupar funções na administração pública em igualdade de competição com os demais indivíduos da sociedade, e esta modalidade corruptiva limita ou impede o exercício deste direito.

⁵⁵ Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Já nos casos que exigem uma prestação positiva do estado, em regra os direitos sociais, os custos são elevados e a boa gestão financeira é essencial para a garantia de efetivação destes direitos.

Quando o ato desvirtuado prejudica o patrimônio público, a lesão mostra-se evidente, pois a diminuição de recursos resultará na limitação das atividades que doem sem desenvolvidas pelo Estado e o maior legitimado para agir na proteção destes direitos é o próprio cidadão.

Ora, a República exige uma elevada moral cívica de seus representantes, porém não pode excluir a participação popular do procedimento de controle e fiscalização de seus atos, pelo contrário, deve reconhecer a falibilidade dos gestores públicos e exigir a atuação cidadã preventiva ou repressiva.

A ação popular pode ajudar nas duas formas de atuação, tanto pode impedir que um ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa seja realizado, portanto manifesta-se preventivamente, como possibilita a anulação de um ato já praticado e a determinação de restituição dos prejuízos comprovados, portanto, uma conduta repressiva.

Mas quando o prejuízo atinge a cifra de milhões de reais como em uma construção superfaturada, os mecanismos para restituir os recursos desviados podem não se mostrar tão eficazes e este revés será arcado por toda a coletividade. É por este motivo que a atuação preventiva da população e o manejo eficaz da ação popular mostra-se mais adequado do que a atuação posterior à efetivação do dano.

A lei da ação popular estabeleceu um rol exemplificativo dos casos de lesão ao patrimônio público:

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II - A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.,

V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII - A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII - O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares,, regimentais ou constantes de instruções gerias:

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação.

IX - A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie. (BRASIL, 1965)

O disposto na legislação não esgota as hipóteses de instrumentalização da *actio popularis*, além de não estabelecer a moralidade administrativa como objeto de proteção. Como exemplo de patologia corruptiva que não necessariamente atenta contra o erário, o nepotismo pode ser considerado com uma das práticas mais prejudiciais à isonomia, pois retira a igualdade de condições para o ingresso nas funções públicas.

Outro exemplo atual é a discussão não sobre a legalidade dos aumentos concedidos aos agentes políticos como prefeitos e vereadores em períodos de

crise e desemprego da população em geral ou mesmo a elevação de sua remuneração no curso da legislatura, mas sim sobre a moralidade destes atos.⁵⁶

É certo que a lesão à moralidade administrativa, a agressão à ética e à virtude que se exige de um representante da república é uma forma de manifestação de patologia corruptivas, e a ação popular é uma ferramenta plenamente eficaz neste combate, caso conhecida pela população, garantida o seu acesso ao instrumento e a prioridade concedida pelos tribunais.

Tão vasta é a possibilidade de utilização do remédio constitucional em comento que inexistente, em regra, foro privilegiado para a promoção deste perante atos de diversas autoridades como o Presidente da República ou a mesa do senado ou da Câmara dos deputados conforme o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

A competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau.[AO 859 QO, rel. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, j. 11-10-2001, P, DJ de 1º-8-2003.]

O STF – por ausência de previsão constitucional – não dispõe de competência originária para processar e julgar ação popular promovida contra qualquer órgão ou autoridade da República, mesmo que o ato cuja invalidação se pleiteie tenha emanado do presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou, ainda, de qualquer dos tribunais superiores da União. (...) Os atos de conteúdo jurisdicional – precisamente por não se revestirem de caráter administrativo – estão excluídos do âmbito de incidência da ação popular, notadamente porque se acham sujeitos a um sistema específico de impugnação, quer por via recursal, quer mediante utilização de ação rescisória. [Pet 2.018 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-8-2000, 2ª T, DJ de 16-2-2001.] = Rcl 2.769 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 23-9-2009, P, DJE de 16-10-2009.

Por estes motivos, o Poder Judiciário precisa diligenciar no sentido de garantir efetividade às atuações cidadãos que busquem moralizar a administração pública. O acesso efetivo à justiça para garantir uma tutela de direitos difusos é uma afirmação⁵⁷ de direitos fundamentais que deve ser priorizada pelo poder que se sustenta como guardião da cidadania no Estado Democrático de Direito.

⁵⁶ Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade. CF, art. 5º, LXXIII.

[RE 206.889, rel. min. Carlos Velloso, j. 25-3-1997, 2ª T, DJ de 13-6-1997.]

⁵⁷ A forma mais atual de afirmação dos direitos humanos poderia ser assim, simultaneamente, a mais original (mais natural). Normas são reconhecidas por meio de suas violações; e os direitos humanos na medida em

que são descumpridos. Assim como freqüentemente as expectativas tornam-se conscientes por via de sua frustração, assim também as normas freqüentemente pela ofensa a elas. A situação de frustração conduz nos sistemas que processam informações à reconstrução de seu próprio passado, ao processamento recorrente, com resgate e apreensão do que no momento for relevante. Parece que a atualização dos direitos humanos, hoje, utiliza-se em nível mundial primariamente deste mecanismo. (LUHMANN, 2000)

4. A UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A Região Metropolitana do Cariri surgiu em 2009 com a edição da Lei Complementar Estadual 78 de 2009⁵⁸, levando o mesmo nome de sua região demográfica que fica situada ao sul do estado do Ceará. É composta por 09 municípios, sendo estes Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri⁵⁹.

A RMC não se confunde com a região do Cariri Cearense, pois a sua formação remonta ao início do século XIX.

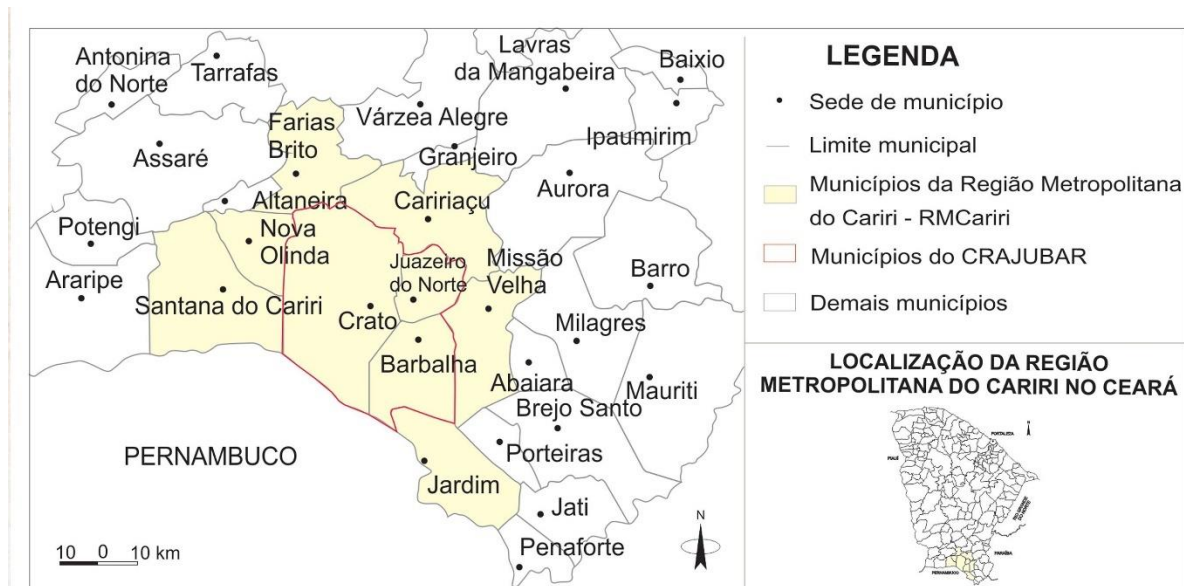
Após esse movimento autonomista desencadeado na Câmara de Crato, um senador do Império, José Martiniano de Alencar, representante da Província do Ceará e dos interesses do Cariri, levou em 1839 o pleito regional para a Assembleia Geral Legislativa. Martiniano de Alencar apresentou o projeto de criação de uma nova Província que se denominaria “Província do Cariri Novo” cuja capital, por sua vez, seria a Vila de Crato. Por razões que aqui não cabe detalhar o projeto não teve êxito. (QUEIROZ, 2014)

Em termos de habitantes, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE⁶⁰, a região conta com 564.478 (quinhentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e oito) habitantes, e a cidade mais populosa é Juazeiro do Norte, com 249.939 (duzentos e quarenta e nove mil, novecentos e trinta e nove) habitantes, a despeito de ser o menor município em termos de dimensão, com área de 248,832 km² (duzentos e quarenta e oito mil, oitocentos e trinta e dois quilômetros quadrados), o que garante a proporção de menos de um quilometro quadrado por habitante.

⁵⁸ Uma década e meia após a iniciativa infrutífera da deputada Íris Tavares, a conversão do aglomerado urbano do Cariri em metrópole acabou se consolidando por iniciativa do Poder Executivo Estadual. Por força da Lei complementar Estadual, aprovada pela Assembleia Estadual do Ceará e sancionada em ato público na cidade de Crato, em 29 de junho de 2009, pelo Governador do Estado do Ceará, foi criada a Região Metropolitana do Cariri, compreendida pelos três municípios polos do Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) e mais seis municípios limítrofes dessa aglomeração urbana, a saber, Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. (Queiroz, 2014)

⁵⁹ A RMC ou Região Metropolitana do Cariri apresenta uma curiosidade ou uma amorfia, por não deter uma cidade capital, como ocorre em outras regiões metropolitanas, mas sim constitui uma região metropolitana da região geográfica.

⁶⁰ Fonte: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>



61

Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano, o município do Crato ostenta o melhor número – porém ainda baixo – ao apresentar 0,713, quanto o pior é o município de Caririçu com 0,578, ambos abaixo do IDH geral brasileiro que é de 0,755.

Todos os nove municípios são sede de comarcas, conforme dados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, e Caririçu apresenta como comarca vinculada a do município de Granjeiro, não componente da RMC.

Juazeiro do Norte é a sede da circunscrição federal do Cariri, porém a referência não é a Região Metropolitana, mas sim geográfica, o que estende em demasia a quantidade de municípios atendidos.

Ao observar a RMC, é possível identificar 37 ações populares propostas conforme os dados colhidos junto às unidades judiciárias das cidades componentes, porém apenas 29 estão compreendidas na delimitação de tempo e serão objeto do presente estudo.

No período de tempo da elaboração do presente estudo, dois (Juazeiro do Norte e Caririçu) dos nove prefeitos eleitos em 2012 estavam afastados de suas funções e um terceiro (Nova Olinda) já tivera o seu mandato caçado pela Câmara de Vereadores do respectivo município.

⁶¹ Fonte: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012014000300093

É certo que a corrupção não é exclusiva de cidades interioranas, ou mesmo do Estado Brasileiro, mas sim uma patologia que se mostra presente em cada país, nas relações públicas e nas privadas.

The reminder that corruption exists everywhere—in the private as well as the public sector, in rich countries and poor—is salutary, because it helps us avoid unhelpful stereotypes. But to contextualize the discussion is not to end it. In fact, noting that corruption is widespread may convey its own unhelpful subliminal messages. It may suggest, for example, that all forms and instances of corruption are equally harmful. (KLITGAARD, 1998)

Com foco voltado à RMC, o presente trabalho estudou a realidade dos seus nove municípios através das atuações do Ministério Público e do Tribunal de Contas dos Municípios como instituições de controle externo da atividade administrativa, verificando a ocorrência de diversos atos que atentam aos princípios gerais da administração pública, depois passando à análise da atuação social no controle dos atos corruptivos através da utilização das ações populares.

4.1. A corrupção endêmica – realidade regional

Certamente a corrupção não é uma característica das relações sociais e políticas do interior do nordeste brasileiro. De acordo com Klitgaard, é uma preocupação mundial e mostra-se presente em cada sociedade e cada país do mundo, alguns mais e outros menos.

As patologias corruptivas inserem-se na vida pública de forma similar à vida privada, com os desvios éticos da sociedade que, através do sistema representativo, atingem também o que se espera de uma ética pública.

Para verificar a realidade regional, é necessário estabelecer o entendimento sobre questões como corrupção e más práticas na gestão pública. Observados os dados relativos à corrupção, o Ministério Público aparece como uma importante instituição de controle externo e proteção aos direitos coletivos e difusos, portanto um guardião da probidade.

Embora sem criar figura como a do Ombudsman, aproxima-se o administrado da Administração ao dar atribuições de recebimento de denúncias, queixas, representações, ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º) e às Comissões Parlamentares (art. 58, IV) e, principalmente, ao conferir ao Ministério Público as atribuições previstas nos artigos 127 e 129. Para muitos, o Ministério Público assumiu o papel de Ombudsman com poderes

até mais amplos, de que este não dispõe, já que pode tomar iniciativas para realização do inquérito civil e propositura de ações judiciais na defesa de interesses difusos e coletivos. (DI PIETRO, 2014)

Em consulta realizada junto ao sistema de informações da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará⁶², dentro de um universo de 2036 ações ajuizadas pelo Ministério Público Estadual apenas do Estado do Ceará e cadastradas no sistema, 34 (trinta e quatro) no município do Crato, 22 (vinte e duas) em Missão Velha, 18 (dezoito) em Caririáçu, 6 (seis) em Juazeiro do Norte, 6 (seis) em Jardim, uma em Nova Olinda, uma em Santana do Cariri e uma em Farias Brito tratavam sobre atos relativos à má gestão pública, incluindo irregularidade na prestação de contas, contratações indevidas e desvio de recursos públicos.

A consulta foi realizada no dia 17 de novembro de 2016 e foi relativa apenas aos processos cadastrados, podendo a quantidade de intervenções ministeriais ser ainda maior. O município de Barbalha não apresentou nenhuma ação cadastrada no sistema com o tema da pesquisa.

Órgão componente da PGJ do Estado do Ceará, o Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa foi instituído com a finalidade de atuar na defesa do erário e da moralidade administrativa. Como meta para o biênio 2016-2017 o órgão estabeleceu a promoção de ações voltadas a garantir a participação popular no controle dos atos administrativos.

Vale ressaltar que a RMC não conta com promotorias desvinculadas, portanto todas estão diretamente ligadas a unidades administrativas do Tribunal de Justiça. Apesar deste fato, a quantidade de promotores, representantes do Ministério Público Estadual (aproximadamente 21 promotores), é expressamente superior à quantidade de procuradores, membros do Ministério Público Federal (três Procuradores da República).

Vale ressaltar que os membros do MPF são responsáveis pelas unidades do Cariri e da Região Centro-Sul do Estado do Ceará.

⁶² Dados do sistema disponível em: <http://www.mpce.mp.br/caodpp/acoes-judiciais/>

Junto ao Ministério Público Federal, regional Cariri e Centro-Sul, foram identificadas 12 ações relativas a improbidade administrativa⁶³, além da promoção de 157 ações na mesma região quando o assunto é Direito Público, sendo, a sua maioria, relativa ao patrimônio público, controle externo, licitações, nepotismo, repasse de verbas públicas e prestação de contas, onde 82 ações de improbidade foram ajuizadas no Ceará apenas em 2015.

O Ministério Público Federal em Juazeiro do Norte venceu, em 2016, o Prêmio República por atuação no combate à corrupção após a promoção de uma ação judicial destinada a promover uma auditoria na saúde do município.⁶⁴

Junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, órgão técnico de assessoria do Poder Legislativo e voltado à garantia da boa gestão pública e fiscalização externa dos atos dos gestores municipais, foi possível constatar a situação endêmica da corrupção na região alvo da pesquisa.

A verificação consistiu na análise de dados relativos à prestação de contas de governo com indicativo de nota de improbidade pelo TCM⁶⁵, resultando na identificação dos seguintes gestores: 2 (dois) em Caririaçu, 9 (nove) em Barbalha, 14 (catorze) em Crato, 3 (três) em Farias Brito, 36 (trinta e seis) em Juazeiro do Norte, 7 (sete) em Missão Velha, 7 (sete) em Jardim. A busca pelos municípios de Nova Olinda e Santana do Cariri não retornou resultados.

Os números expressos se referem a gestores com contas rejeitadas, não ao universo geral de processos, pois cada gestor pode ter mais de uma prestação de contas rejeitada. Ademais, foram pesquisadas apenas prestações de contas rejeitadas com nota de improbidade, excluídas as demais prestações rejeitadas que não ensejaram na indicação de improbidade.

Comparando os dados, surge um paradoxo, ao passo em que em Barbalha estão presente nove gestores nesta situação, 11 (onze) processos apresentaram a indicação de nota de improbidade, porém no sistema do Ministério Público Estadual inexistem informações sobre a promoção de ações ministeriais no município. Pelo sistema de consulta do Ministério Público Federal, foram identificadas três ações

⁶³ Dados do sistema disponível em:

<http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/atuacao/index.php?UID=1448285810>

⁶⁴ Fonte: <http://www.mpf.mp.br/ce/sala-de-imprensa/noticias-ce/prm-de-juazeiro-do-norte-vence-premio-republica>

⁶⁵ Dados colhidos junto ao sistema disponível em:

<http://www.tcm.ce.gov.br/eleicoes2016/index.php/listas/gestores/mun/023/nota/X>

civis públicas ajuizadas sobre fatos relativos ao município. Também não há, junto à Justiça Estadual, promoção de ação popular naquela comarca.

Os dados colhidos junto aos órgãos de controle externo da atividade administrativa demonstram que a improbidade administrativa percebida e identificada por estes órgãos já é elevada, e a atuação destes não esgota os casos ocorridos e não investigados ou denunciados aos órgãos, o que torna a participação popular de suma importância, garantindo uma maior amplitude e alcance dos instrumentos de fiscalização.

Definitivamente, a luta contra a corrupção onde não se apresenta como um problema de agência, mas sim como um dilema de ação coletiva, é muito complexa, uma vez que os atores estão submetidos a uma situação de armadilha política. Dessa forma, não existem incentivos suficientes para pôr em prática as reformas institucionais necessárias, tampouco pode surgir coalizão social com o poder suficiente para impulsioná-las. Somente quando esses tipos de entornos sociais se depararem com conjunturas críticas que ameacem as vigentes regras do jogo, abrirão as oportunidades para desviar a armadilha política. Nessas conjunturas críticas, o sólido equilíbrio que estabelecia as relações de trocas clientelistas fica interdito quando os patrocinadores são incapazes de cumprir seus compromissos na distribuição de recursos públicos para seus clientes. Diante dessa situação, os clientes têm a possibilidade não apenas de protestar por não receber o esperado, como também são capazes de advertir sobre o problema da ação coletiva reproduzido por instituições políticas que geram estabilidade social, mas com um custo elevado e de resultados coletivos precários. Evidentemente, a possibilidade de que tais oportunidades ocorram não quer dizer que irão ser aproveitadas pelas sociedades, como revela o exemplo italiano. A lição para quem combate a corrupção deveria ser a de aprender a alertar quando se está perante tais conjunturas favoráveis, e que estratégias se devem pôr em prática para não desperdiçar a oportunidade. (SÁNCHEZ, 2015)

Neste sentido, é necessário criar uma coalisão entre os fiscalizadores da atividade administrativa que permitam o controle das patologias corruptivas de forma eficiente e condizente com as necessidades da sociedade.

4.2. O uso da ação popular no Cariri

Os elementos que devem ser analisados para a percepção das ocorrências voltadas às ações populares na RMC referem-se aos diversos objetos de sua utilização, devendo ser constatado, inclusive, qual a utilização material de tal direito, para que seja possível diagnosticar a eleição desta via de proteção em um município da região, enquanto os demais mostram-se silentes.

A efervescência política pode ser uma justificativa, assim como os embates partidários, porém somente se justificaria se o objeto das ações fosse tão somente a gestão pública, sem utilização das demais áreas de proteção estabelecidas na constituição como o meio ambiente e o patrimônio histórico-cultural.

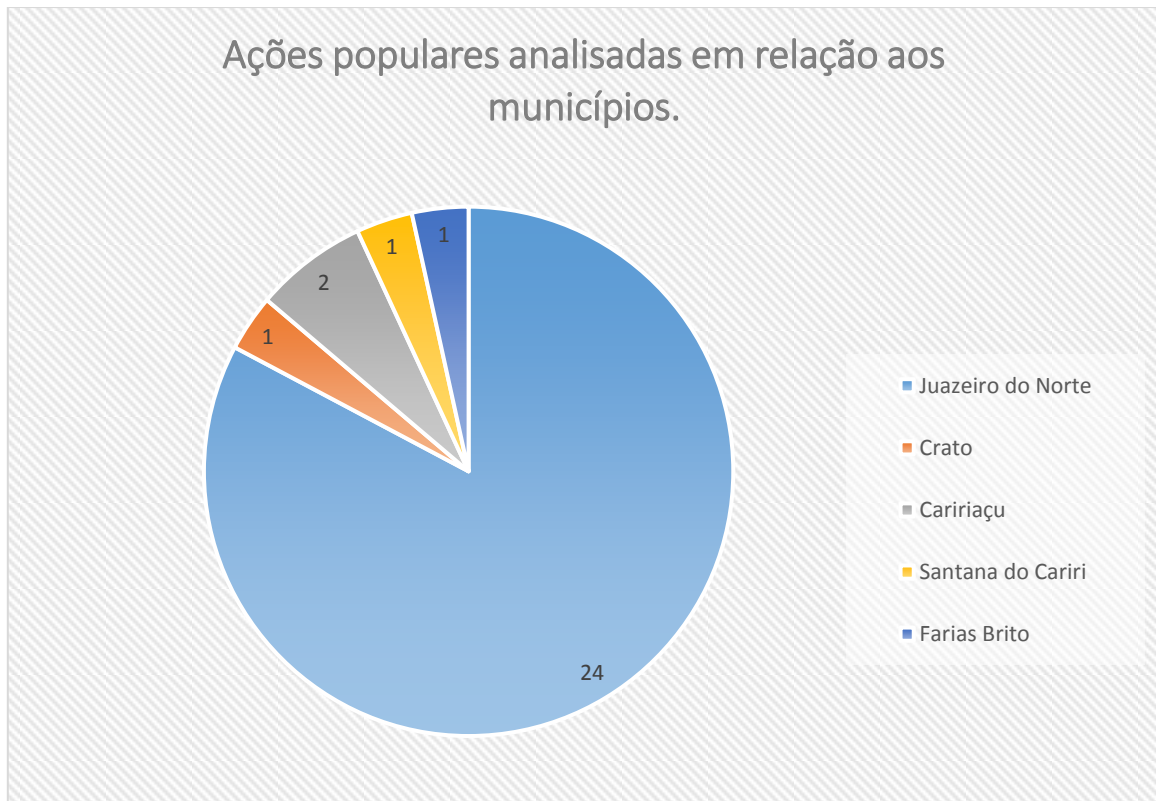
Com esta realidade, diversas administrações mantêm suas rotinas construídas aquém de uma moralidade pública. Com a crescente publicidade dada a atos eivados de vícios, assim como construídos de forma improba, uma ferramenta que timidamente tem ganhado destaque é a Ação Popular.

Como já informado, 30 (trinta) ações populares formam objeto do presente estudo, de um total de 37 (trinta e sete) propostas. Junto à Justiça Federal foi identificada a promoção de apenas uma ação popular, ou seja, dentre as trinta e sete ações propostas, existe apenas uma manifestação individual questionando autoridades ou pessoas jurídicas vinculadas à União ou qualquer objeto de seu interesse. A ação proposta junto à justiça federal não foi analisada no presente trabalho tendo em vista tratar-se de ato ocorrido no município de Várzea Alegre, e este não compõe a Região Metropolitana do Cariri, porém foi considerada numericamente por ser o município de Juazeiro do Norte a sede da circunscrição.

Dentre estas ações, duas foram promovidas em face da Universidade Regional do Cariri, fundação pública do Estado do Ceará, uma em face da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará - SEMACE e uma em face da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará – CAGECE, sendo que uma delas não está no período de tempo deste estudo, portanto, das analisadas, apenas três ações se referem ao Estado-Membro, todas as demais foram propostas em face de autoridades investidas em funções municipais.

Dentre as 26 (vinte e seis) propostas em face de autoridades ou pessoas jurídicas municipais, todas apresentaram como requeridos os seus correspondentes prefeitos à época de sua propositura.

Os gráficos utilizados neste trabalho estão apresentados com um número total de 29 ações, pois das 37 propostas na região, sete estão fora do período de tempo da pesquisa e uma delas, que tramitava junto à 16ª Vara Federal, foi remetida à comarca de Várzea Alegre, município não abrangido pela pesquisa.



A comarca com a maior quantidade de ações propostas é a de Juazeiro do Norte, com um total de 24 (vinte e quatro) ações em curso entre as três varas cíveis de sua comarca. O município de Caririáçu conta com 2 (duas) ações populares, enquanto os demais municípios com ações analisadas apresentam apenas uma cada, sendo estes Crato, Farias Brito e Santana do Cariri. Jardim, Barbalha, Missão Velha e Nova Olinda não apresentaram ações populares distribuídas em suas comarcas.

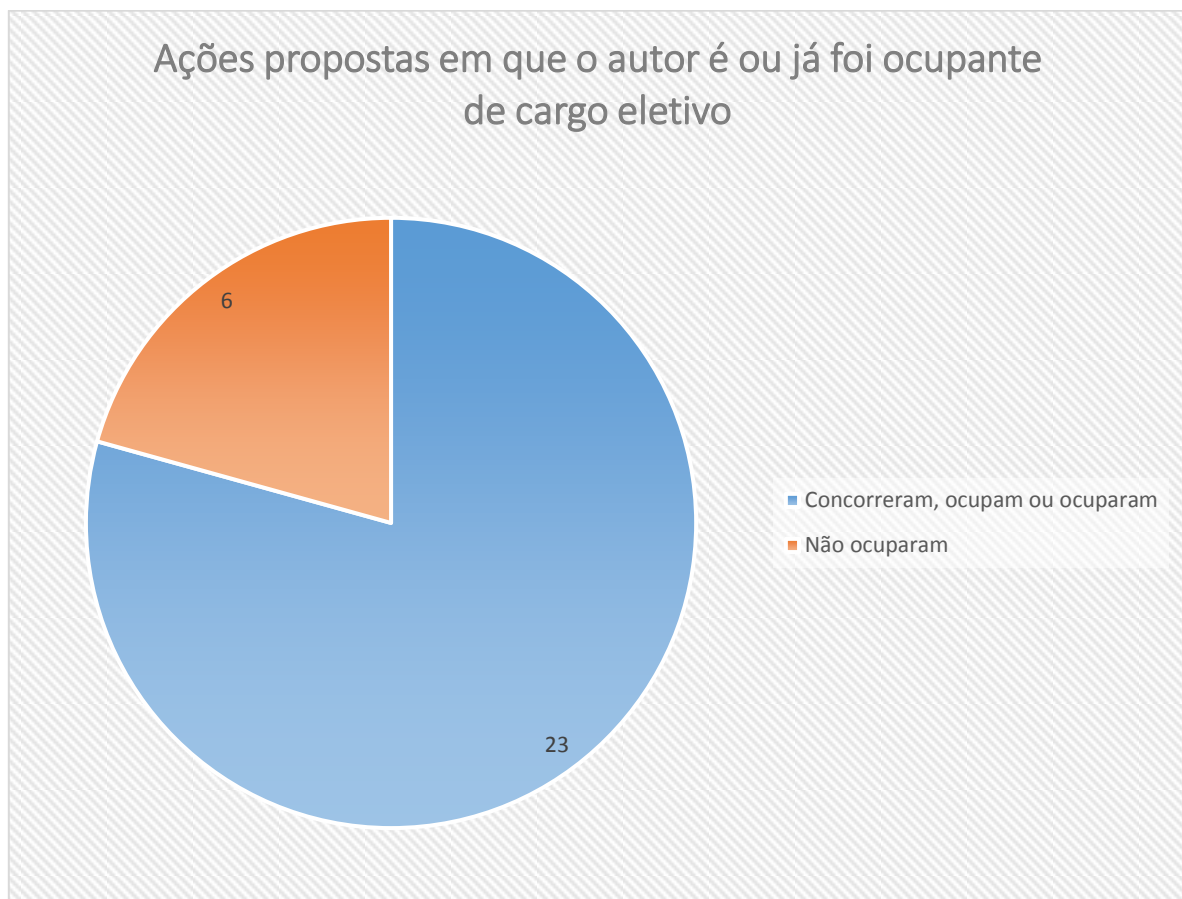
Quanto às autoridades demandadas, os prefeitos de Juazeiro do Norte se mantêm como recordistas na quantidade de ações em que figuram no polo passivo. Durante o mandato de 2009 e 2012, o então prefeito municipal tornou-se réu em 18 (dezoito) ações populares, enquanto o seu sucessor, no mandato que compreende 2013 a 2016, formou o polo passivo em três processos.

Em capítulo específico, será analisada a utilização da *actio popularis* como estratégia de oposição política, o que pode ter fomentado a quantidade de ações propostas em face de um ou de outro demandado.

No município de Caririáçu, ambas as ações foram propostas em face do então prefeito do quadriênio 2009 a 2012.

Quanto aos autores, um vereador do município de Juazeiro do Norte foi o responsável por promover 16 (dezesesseis) ações populares.

Das ações analisadas, em apenas seis foram propostas por pessoas que não ocupam ou ocuparam cargos públicos eletivos, que são as ações número 395-56.2010.8.06.0112, número 38332-95.2013.8.06.0112, número 4433-48.2009.8.06.0112, número 32308-22.2011.8.06.0112 e número 37877-25.2014.8.06.0071, as primeiras em Juazeiro do Norte e a última em Crato, porém a segunda, terceira e a quarta ação na sequência exposta acima foram propostas por pessoas que participaram do pleito eleitoral, concorreram ao cargo de vereador, porém não obtiveram sucesso. No município de Farias Brito, a ação de número 3360-13.2013.8.06.0076/0 também foi proposta por pessoa que não figura como agente político ou tenha trabalhado indiretamente com a administração pública ou pleito eleitoral.



O responsável pela ação promovida no município do Crato não ocupou cargo eletivo, porém concorreu ao cargo de Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Ceará, Subseção Crato.

No município de Caririaçu, ambos os promoventes não ocupam cargo eletivo, porém figuram em processos eleitorais como representante e advogado de grupos ou partidos políticos.

Certamente a indicação de que os promotores das ações ocupam funções de cunho político ou apresentam interesse direto sobre a causa não desnatura o caráter da demanda, a sua natureza, ou mesmo os seus benefícios, ora, é *conditio sine qua non* o pleno gozo dos direitos políticos para que se possa deter capacidade eleitoral passiva e, assim, ocupar um cargo eletivo, mesmo requisito para a promoção da ação popular.

O que se verifica é se esta utilização se dá pelo cidadão como ferramenta democrática ou como mais um instrumento do jogo político.

Um dado curioso, é que o então prefeito de Juazeiro do Norte, durante o período de 2009 a 2012 e, portanto, alvo de 18(dezoito) ações populares passou a ser o autor das mesmas ações durante o mandato seguinte. Já em Santana do Cariri, a autora da única ação localizada, ainda no ano de 2012, torna-se chefe do Poder Executivo Municipal para o quadriênio 2013-2016.

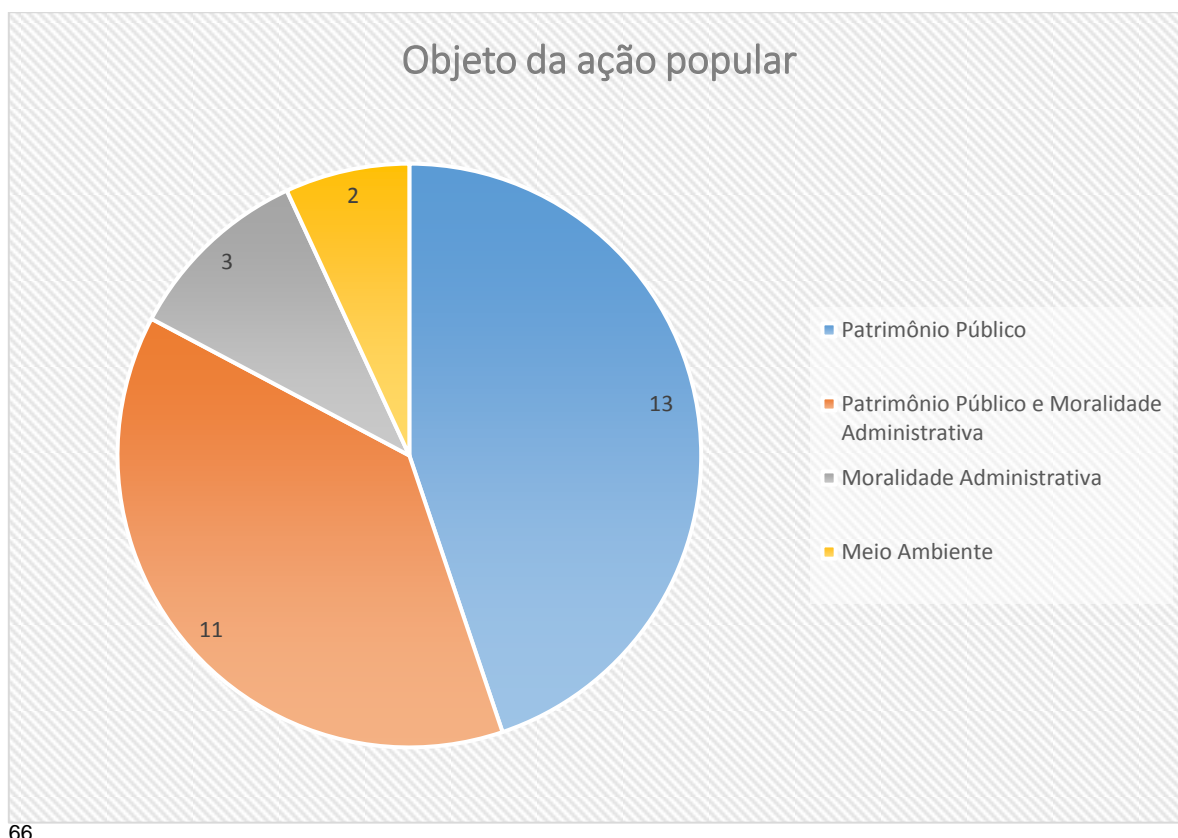
O autor (vereador municipal de Juazeiro do Norte) de 16 ações em face do prefeito do mandato de 2009 a 2012 encerrou subitamente a promoção de novas demandas em 2013, com o início do mandato do novo gestor, porém não é possível afirmar que houve uma sensível diminuição das patologias corruptivas, ao passo em que o atual gestor do município encontra-se afastado de suas funções por decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Nota-se, portanto, que conforme muda-se a liderança municipal, os demandantes são distintos, e alguns cidadão antes atuantes, deixam de participar da fiscalização da gestão pública através da utilização desta ferramenta.

Quanto aos objetos de proteção, dentre os quatro estabelecidos pelo art. 5º da Constituição Federal, os mais invocados foram, primeiro, proteção ao patrimônio público e em segundo a proteção à moralidade administrativa.

Em diversas ações, ocorreu a conjunção entre a proteção à moralidade administrativa e ao patrimônio público, quando além do prejuízo causado ao erário, extraia-se da conduta em tese a subversão da ética pública.

Infelizmente não foram manejadas ações destinadas à proteção do patrimônio histórico-cultural e o meio ambiente foi invocado em apenas duas ações conforme se verá na figura a seguir:



A forma mais comum de lesão ao patrimônio público foi a realização de doação de imóveis pertencentes à administração pública, seguidos da realização de procedimentos licitatórios supostamente contrários à maior vantagem para a administração pública e aquém da legalidade, e por fim, a contratação de servidores temporários de forma irregular ou sem a realização do pertinente processo seletivo simplificado, ferindo também a moralidade administrativa, é o que se percebe na leitura das ações.

Proteger a impessoalidade também foi o objeto de ações propostas, em especial quando o caso é a utilização de prédios e documentos públicos oficiais para promover pessoas ou partidos (padronização de cores ou de logomarcas que não identificam o município, mas sim o gestor público e o seu partido político), esta prática se tornou recorrente, o que ensejou, para o município de Juazeiro do Norte, na edição da Lei Municipal 4241/2013 que institui as cores oficiais do município,

⁶⁶ Conforme tabela do Anexo III

proibindo a utilização de qualquer outra cor (ressalvadas situações especiais) que não sejam neutras ou as oficiais.

Foi constatada nos municípios de Juazeiro do Norte, ações número 4413-57.2009.8.06.0112, número 4473-30.2009.8.06.0112 e número 584-62.2012.8.06.0112, porém os dois primeiros processos citados, por tratarem basicamente do mesmo objeto – mesmo ato lesivo – foram reunidos para julgamento em conjunto. Outro município que apresentou a mesma situação foi Caririáçu, na ação de número 3481-29.2012.8.06.0059.

O controle social realizado pela utilização da *actio popularis* depende de uma prestação eficaz do poder judiciário, porém vários fatores acarretam o atraso dos processos.

A Lei Federal 4717 determina os prazos para julgamento da demanda:

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

(...)

VI - A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antigüidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento, salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente. (BRASIL, 1965)

Não existe nos autos comprovação dos motivos para o atraso nos julgamentos, porém é possível assumir que estes são causados pelas demais justificativas para a morosidade da prestação judicial, entre elas as dificuldades operacionais, a quantidade elevada de demandas e o congestionamento de ações.

Para a efetivação destes direitos, é preciso assegurar o funcionamento da jurisdição constitucional, apesar das críticas que se fazem a esta.⁶⁷

⁶⁷ Juízes e membros dos tribunais não são agentes públicos eleitos. Sua investidura não tem o batismo da vontade popular. Nada obstante isso, quando invalida atos do Legislativo ou do Executivo ou impõe-lhes deveres de atuação, o Judiciário desempenha um papel que é inequivocamente político. Essa possibilidade de as instâncias judiciais sobreporem suas decisões às dos agentes políticos eleitos gera aquilo que em teoria constitucional foi denominado de dificuldade contramajoritária²⁸. A jurisdição constitucional e a atuação expansiva do Judiciário têm recebido, historicamente, críticas de natureza política, que questionam sua legitimidade democrática e sua suposta maior eficiência na proteção dos direitos fundamentais²⁹. Ao lado dessas, há, igualmente, críticas de cunho ideológico, que veem no Judiciário uma instância tradicionalmente conservadora das distribuições de poder e de riqueza na sociedade. Nessa perspectiva, a judicialização

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça⁶⁸, a Justiça Estadual apresenta a maior taxa de congestionamento, com o índice de 74,8%, enquanto o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará apresenta taxa de 71,5% de congestionamento.

Já quanto ao atendimento às demandas, o TJCE apresenta índice de 126,2% de atendimento com 933 casos novos por magistrado no ano base de 2015. No momento da realização do estudo, o CNJ identificou 25.090.594 (vinte e cinco milhões, noventa mil, quinhentos e noventa e quatro) casos com julgamento ainda pendente na Justiça Estadual⁶⁹.

Com a realidade de congestionamento dos processos em curso no Judiciário brasileiro, o CNJ estipulou uma série de metas a serem cumpridas por cada tribunal. A primeira meta foi instaurada em 2009, de acordo com o Conselho:

Com a Meta 2, o Poder Judiciário começou a se alinhar com o direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros que estabelece a duração razoável do processo na Justiça. Foi o começo de uma luta que contagiou o Poder Judiciário do país para acabar com o estoque de processos causadores de altas taxas de congestionamento nos tribunais. Também foram definidas outras metas importantes para organizar o trabalho nas varas de Justiça, informatizar o Judiciário e proporcionar mais transparência à sociedade. (CNJ, 2009)

Desde 2009⁷⁰ as metas foram anualmente instituídas em índices nacionais, porém somente com a meta 18 o combate à corrupção entrou em pauta para as metas estabelecidas. A meta não foi suficiente para alavancar o julgamento das ações populares que visassem a proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público.

Em 2014, as ações relativas à corrupção foram elencadas na Meta 4. No relatório de cumprimento da meta, 1.062 (mil e sessenta e dois) processos foram identificados como relativos à improbidade administrativa, porém não foram julgados no prazo no primeiro grau e 271 (duzentos e setenta e um) no segundo grau.

funcionaria como uma reação das elites tradicionais contra a democratização, um antídoto contra a participação popular e a política majoritária. (BARROSO, 2012)

⁶⁸ Dados do estudo Justiça em Números de 2016 do Conselho Nacional de Justiça.

⁶⁹ Utilizou-se por referência a Justiça Estadual pelo fato de não tramitar junto à Justiça Federal nenhuma ação popular em análise.

⁷⁰ Dados do Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metast>

Em 2016, o Meta 6 do CNJ voltou a garantir a necessidade de processamento das ações populares e julgamento até o final do ano, por tratar-se de ação destinada à proteção de direitos coletivos e difusos. O Judiciário como protetor da cidadania é uma expressão da necessidade de proteção contra a já referida omissão ou ação lesiva dos demais poderes.

Há causas de naturezas diversas para o fenômeno. A primeira delas é o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas. Como consequência, operou-se uma vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais, tanto na Europa como em países da América Latina, particularmente no Brasil. A segunda causa envolve certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Há uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade. Com isso, evitam o próprio desgaste na deliberação de temas divisivos, como uniões homoafetivas, interrupção de gestação ou demarcação de terras indígenas. No Brasil, o fenômeno assumiu proporção ainda maior, em razão da constitucionalização abrangente e analítica — constitucionalizar é, em última análise, retirar um tema do debate político e trazê-lo para o universo das pretensões judicializáveis — e do sistema de controle de constitucionalidade vigente entre nós, em que é amplo o acesso ao Supremo Tribunal Federal por via de ações diretas. (BARROSO. 2012)

Mostra-se necessário instituir metas e procedimentos específicos que garantam efetividade às ações populares celeridade e efetividade, assim como aparelhar o Poder Judiciário com equipamento e pessoal suficiente para a garantia da prestação jurisdicional célere e responsável, conforme o determinado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2005, pois a demora na prestação jurisdicional desestimula a sua utilização.

Neste ponto, é importante informar que é mais fácil para o indivíduo perceber os desvios de gestão que ocorrem mais próximo a ele, portanto a corrupção municipal é mais sentida do que aquela ocorrida em órgãos estaduais e federais.

Ao aproximar o poder decisório daqueles diretamente atingidos pelas políticas públicas, por certo as escolhas jurídico-políticas serão mais acertadas. Com a adoção de normas legais e políticas públicas formuladas nos espaços comunicacionais gerados nas audiências públicas, aumentar-se-á a legitimidade das decisões políticas, jurídicas e legislativas, facilitando o posterior cumprimento dessas decisões. Afinal, as pessoas que participam como autores do processo, por certo estarão mais vinculadas às decisões tomadas. (SANTIN, 2010)

As ferramentas de participação devem garantir o sentimento de pertencimento que possibilitem ao indivíduo se apoderar do espaço público.

4.3. Estudos de casos específicos na Região Metropolitana do Cariri entre os anos de 2003 a 2015

Muitas ações propostas apresentam uma conexão ou similitude entre os objetos de proteção e os argumentos jurídicos utilizados. As más práticas na gestão pública não são exclusivas de uma determinada gestão ou de um ente federado específico, o que justificaria esta aparente similaridade, como ocorre nas ações relativas à utilização de marcas pessoais e partidárias, assim como cores em prédios e documentos públicos que identificam pessoas ou partidos.

As práticas são recorrentes, porém não necessariamente levam à promoção de ações populares, daí o pequeno número em seu manejo. O critério de escolha das ações deste tópico foi a exposição mais ampla de objetos e ações com características mais individuais, conforme se verá isoladamente.

Para analisar as características e questionamentos apresentados em ações propostas na RMC, foram eleitas cinco demandas que apresentaram maior complexidade em seu objeto, ou que conseguiram reunir características comuns que apresentavam-se em outras demandas, sendo cada uma analisada isoladamente.

4.3.1. As ações de número 4473-30.2009.8.06.0112 e número 38332-95.2013.8.06.0112

Escolhidas como as primeiras ações populares a serem alvo de análise no presente trabalho, ambas tratam sobre o rompimento do princípio constitucional da impessoalidade, garantidor de um afastamento ente a identidade pessoal do gestor e a figura da administração.

A primeira ação a ser analisada toma por pauta uma prática recorrente na administração pública, a vinculação da gestão à imagem do administrador e a alegação de utilização de equipamentos e pessoal para promoção pessoal.

Alega-se o rompimento do princípio da impessoalidade, eleito pela Constituição Federal em seu artigo 37 como aplicável a toda a atividade administrativa pública e compõe um pilar do regime jurídico público.

Duas ações foram reunidas em uma, ao passo em que o processo de número 4413-57.2009.8.06.0112 tinha como fundamento a mesma situação fática do processo principal, o que determinou a reunião dos mesmos.

No polo passivo, constam o Município de Juazeiro do Norte e o então prefeito do quadriênio 2009-2012 e a alegação é a confecção de material público e a pintura de prédios em cores que fogem daquelas consideradas como as oficiais do município.

O promovente da demanda era e é um vereador municipal que incorporava o quadro de oposição política ao gestor à época, conforme pode se verificar na tabela do Anexo IV.

Fato inusitado é que o primeiro documento a instruir a petição inicial foi a cópia de um remédio constitucional similar, de mesmo objeto de proteção, proposto pelo demandado em face de outro gestor público, enquanto ainda era vereador do município, o que demonstrou uma conduta cíclica, pois o autor da primeira demanda, se tornou o réu anos depois pela prática do mesmo ato.

De fato, este tipo de atuação, em tese, fere a moralidade administrativa, assim como acarretaria diversos prejuízos ao erário pela utilização de recursos públicos para a confecção de material.

Situação similar ocorreu no município de Caririçu, nos termos do processo de número 2826-57.2012.8.06.0059.

Para o segundo caso, a lesão à impessoalidade ocorreu na gestão posterior e de oposição à primeira demanda já citada. O autor não possui cargo eletivo, porém figura como membro do partido de oposição do qual faz parte o réu da primeira demanda.

O alegado pela parte autora é a utilização irregular do sitio do Poder Executivo Municipal na internet para promoção pessoal, conforme se percebe pelo trecho a seguir:

Neste endereço eletrônico destinado a publicações de relevante interesse social de cunho educacional e de disponibilidade e de serviços para atendimento ao público via internet, o Sr. Raimundo Antônio de Macêdo, achou por bem veicular sua promoção pessoal, buscando o próprio

favorecimento perante as ações institucionais e municipais, espalhando por todo o sítio as matérias veiculadas a seu nome e sua alcunha, buscando vincular ações institucionais a seu nome, lesando brutalmente o princípio da impessoalidade, consoante se percebe em anexo. (AUTOR)

Fato curioso é que a alegação de promoção pessoal em face do gestor da segunda demanda é bastante similar às alegações apresentadas pela parte autora na primeira, quando esta afirma na ação de número 36584-62.2012.8.06.0112, proposta pelos mesmo autores, que:

De fato e de acordo com a filmagem em anexo (DVD), ao lado das mensagens “PREFEITURA INSTALA CÂMERAS DE VIDEOMONITORAMENTO NA CIDADE” e “DEMUTRAN INFORMA: SE BEBER NÃO DIRIJA”, fez constar o Burgomestre processado: “DR. SANTANA ENTREGA 4 VIATURAS NOVAS AO DEMUTRAN”. Sem pestanejos, a atitude do Gestor Municipal é expressamente proibida pela Carta Magna à medida em que movimenta a propaganda institucional (lícita e importante à Administração Pública) em seu benefício próprio e pessoal às expensas do Erário em detrimento de misteres outros relacionados ao serviço público.

A utilização do equipamento público para a promoção pessoal do gestor é uma atitude cíclica, ensejando embates políticos e judiciais entre as oposições políticas e, conforme a análise documental, a ação popular foi utilizada como um destes instrumentos de combate ou revanche.

Veja bem, neste tópico tratamos de ações propostas entre grupos políticos rivais, porém com alegações similares, ambos afirmam que foram empregados equipamentos e recursos públicos para a promoção pessoal do gestor. Com esta realidade, se um determinado grupo político afirma que esta prática é irregular, nada mais justo e coerente que quando este chegasse ao poder encerrasse a perpetração destas máculas na gestão pública, fato este que não se realiza.

Pela falta de coerência entre a promoção da ação e a atuação dos autores quando alcançam a gestão pública, munidos de um mandato eletivo, derruba por terra a perspectiva de que as ações foram propostas com outro propósito que não a perseguição política.

4.2. A ação número 37877-25.2014.8.06.0071

A ação em análise refere-se a fatos ocorridos no município do Crato, uma das demandas propostas por um autor que não detém ou não deteve cargo eletivo, tampouco concorreu a qualquer destes cargos para qualquer dos entes federados.

O cerne principal do processo é distinto das ações comuns, pois visa a análise de uma concessão realizada pelo Poder Público Municipal, conhecida como “Zona Azul” e destinada à organização e exploração de espaço público – vagas de estacionamento em vias públicas municipais – mediante a contraprestação pecuniária.

O autor alegou a falta de autorização legislativa para concessão de bem/serviço público, o que, além de exigido pela Lei Orgânica do Município, é obrigatória, nos termos da legislação federal.

Ao despachar a inicial, o Juiz competente para o feito decidiu em caráter liminar pela suspensão do contrato, assim como da execução de atos relativos à concessão, mas após o pedido de reconsideração apresentado pelo promovido, o magistrado realizou o juízo de retratação.

Sendo o único processo desta natureza no município do Crato, ainda se encontra em maturação, aguardando julgamento.

Outra ação que trata sobre concessão é a de número 2696-49.2012.8.06.0162, porém a mesma não pode ser considerada um objeto válido de estudo por força da inércia da parte autora em prosseguir com a demanda. A ação foi proposta após a eleição municipal e a mesma já figurava como prefeita eleita do município demandado, Santana do Cariri, deixando de ter interesse em prosseguir com a demanda quando de sua posse.

4.3. A ação número 3481-29.2012.8.06.0059

O presente caso concreto ocorreu no município de Cariri e, diferente dos demais, iniciou-se com a realização de um Termo de Ajuste de Conduta entre o então prefeito e o Ministério Público do Estado do Ceará determinando a realização de concurso público para regularizar as contratações de pessoal na administração municipal.

Com a promoção da demanda judicial, o cidadão autor alegou que o gestor público teria realizado contratações de forma irregular, após o descumprimento do TAC. Alegou ainda que, ao invés de encaminhar projeto de lei para formalizar o

certame, o burgomestre solicitou autorização legislativa para a contratação de temporários em caráter excepcional.

O cerne da controvérsia jurídica reside em dois pontos. Primeiro, a existência de um Termo de Ajuste de Conduta que visava garantir que pessoas qualificadas pudessem ingressar nas funções públicas em situação de igualdade de competição, possibilitando que os serviços públicos fossem prestados por profissionais capacitados e avaliados em concurso.

O segundo ponto é a manutenção do sistema de contratações temporárias sem a realização de processo seletivo que garantisse a igualdade de condições para que qualquer pessoa pudesse ser selecionada. De fato, o processo reproduz uma realidade que não é exclusiva do município, a formação de clientelismo estatal e a estruturação de um sistema de apoio político pautado em benefícios que ferem os princípios da administração pública.

A defesa do gestor alegou que não houve descumprimento do TAC, e que o processo administrativo para a realização de concurso público é complexo, dependendo de uma sequência de atos que demandam tempo, o que acarretou o atraso em sua realização.

Em parecer, o Ministério público afirmou que:

No caso em tablado, ao contratar servidores públicos em desconformidade com o comando constitucional acima citado, burlando a necessidade de concurso público, o então gestor municipal praticou ato inconstitucional e ilegal, tornando absolutamente nulas as aludidas contratações, bem ainda incidindo na prática de ato de improbidade administrativa, em face da violação aos princípios norteadores da Administração Pública.⁷¹

Entendeu ainda, o representante do *Parquet* que “o dolo do requerido, inobstante não exigível, está demonstrado claramente nos presentes autos, porquanto tinha conhecimento da necessidade de realizar concurso público”.

A ação, apesar de mostrar-se madura, ainda está conclusa para julgamento, ainda sem decisão definitiva de mérito.

4.4 As ações de número 4702-76.2012.8.06.0114 e número 37942-62.2012.8.06.0112

⁷¹ Parecer ministerial, página folha 485 do processo em questão.

Estas duas ações populares versam sobre o mesmo objeto, a realização de um evento festivo no município de Juazeiro do Norte conhecido como Juaforró. De acordo com o processo, o evento municipal seria realizado através de uma entidade sem fins lucrativos, através de um convênio firmado ao final de um processo administrativo de chamamento público.

Os objetos da pretensão autoral são a proteção ao patrimônio público e à moralidade administrativa, tendo em vista a “obscuridade” – conforme afirmações do polo ativo – da contratação realizada.

Uma questão relevante é que os convênios com entidades sem fins lucrativos têm características diferentes dos contratos, pois os primeiros apresentam interesses iguais, onde ambas as partes desejam a obtenção de determinado resultado, enquanto o segundo, os interesses são distintos.

Pela falta de uma regulamentação clara para a firmação destes instrumentos, a legislação utilizada pelos entes federados foi a Lei Federal 8666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em especial o seu artigo 116 que trata sobre o assunto.

Após diversas controvérsias sobre a aplicação correta dos recursos destinados através de convênios, foi editada a Lei Federal 13019/2014, com vacância de um ano, porém quase completamente alterada pela Lei Federal 13204/2015, regulamentando uma vasta quantidade de procedimentos destinados à formalização de convênios.

Em cognição sumária, o julgador entendeu a necessidade de suspender a parceria firmada entre o município e a entidade organizadora, porém não suspendeu os eventos festivos. Diante da situação, o município firmou nova parceria com a Fundação Municipal Padre Cícero, entidade componente da Administração Municipal, o que ocasionou a promoção da segunda ação, porém o evento, ainda assim, foi realizado.

As demandas também mostram-se aguardando julgamento de mérito.

4.5. A ação número 395-56.2010.8.06.0112

Apesar de não constituir claramente um objeto voltado à proteção contra as patologias corruptivas, é importante analisar uma as apenas duas ações populares

propostas que têm por objeto o meio ambiente equilibrado, princípio constitucional explícito.

Esta ação não foi proposta em face do poder público municipal, mas sim de um órgão componente da estrutura organizacional do Estado do Ceará, a Secretaria de Meio Ambiente. Uma questão a ser levantada é a impossibilidade desta última figurar no polo passivo por tratar-se de órgão, portanto destituído de personalidade jurídica, porém o princípio da primazia do julgamento de mérito ordena o entendimento de que a indicação não apresenta prejuízos processuais capazes de extinguir o feito.

O motivo de fato que desencadeou o processo foi a utilização de um imóvel privado para o despejo irregular de resíduos sólidos, o que acarretou a inclusão do particular no polo passivo da demanda.

Aduz o autor que:

Acontece, MM. Julgador, que o terreno onde está localizado o referido ninhal, que pertence à Cúria Diocesana do Crato, está sendo usado de forma dissimulada, para o recebimento de aterro, que são ali despejados por caminhões e carroças, trazendo graves danos ao meio ambiente, e de forma direta, à fauna de Garças Vaqueiras, que ali se estabeleceram, o que urge que se tomem medidas eficientes para o restabelecimento daquele meio ambiente, a patamares que garantam a sustentabilidade da espécie e confirme o direito popular a um meio ambiente equilibrado. (destaque realizado pelo próprio autor).

Analisando o a pretensão autoral, o juiz responsável pelo caso entendeu pela necessidade da realização de um estudo técnico a ser realizado por um biólogo indicado pela Universidade Regional do Cariri para identificar as “possíveis repercussões à sobrevivência da espécie, na hipótese de comprometimento das condições de fixação de colônia de nidificação no local apontado”.

O processo em questão também se apresenta em fase de maturação, ainda sem decisão judicial definitiva. Esta demanda foi proposta por um autor que não possui ou possuiu cargo eletivo. O mesmo também foi autor de outra ação que tem por objeto a proteção ao meio ambiente que foi registrada sob o número 32308-22.2011.8.06.0112 e que tem por réu outra entidade estadual, a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará – CAGECE.

4.4. Controle social ou revanchismo político? – Uma realidade regional

Pela análise das ações propostas, foi possível perceber que a grande maioria de sua manipulação foi realizada por pessoas que possuem interesse direto no pleito eleitoral, seja pela participação como candidato, pela relação contratual, ou até mesmo pela vinculação a determinado partido político, o que destoava da finalidade da demanda.

A Constituição prevê a ação popular com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou aos bens de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Considerando-se o caráter marcadamente público dessa ação constitucional, o autor está, em princípio, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 5º, LXXIII, da CF/88). A ação popular é um instrumento típico da cidadania e somente pode ser proposta pelo cidadão, aqui entendido como aquele que não apresente pendências no que concerne às obrigações cívicas, militares e eleitorais que, por lei, sejam exigíveis. (MENDES, 2011)

Em regra, as ações foram propostas pela oposição política, e em apenas sete ações do geral total o autor não possuía cargo eletivo, porém em apenas duas o autor não detinha atuação direta na gestão pública através de contratos, assessorias ou vinculação partidária.

A utilização como ferramenta de oposição não retira da ação popular os benefícios coletivos de sua utilização, mas demonstram que o seu manejo não foi realizado como previsto pelo legislador, uma forma de garantir ao cidadão a possibilidade de fiscalizar, controlar a vontade do Estado e assim garantir o benefício social, mas sim como um instrumento de controle político, onde, de fato, sua destinação seria o controle social e judicial da administração pública.

A ação popular, regulada pela Lei n. 4-717, de 29-6-1965, configura instrumento de defesa de interesse público. Não tem em vista primordialmente a defesa de posições individuais. É evidente, porém, que as decisões tomadas em sede de ação popular podem ter reflexos sobre posições subjetivas. (MENDES, 2011)

Será chamado de revanchismo a antropofagia política definida pelo professor Rogério Gesta Leal e que se conceitua como a realização de ataques, fiscalizações e promoção de atividades destinadas atingir diretamente opositores eleitorais como forma de prevenir ou impedir a ocorrência de resultados políticos positivos para o grupo alvo.

Este procedimento de ataque não é exclusivo do Brasil, senão vejamos as palavras de Arland:

Es muy importante que al funcionario público se lo investigue y aún castigue si corresponde, cuando tiene el poder. Antes del caso Lockheed, em los Estados Unidos se dio el caso Watergate, donde el presidente em ejercicio se vio obligado a dejar el poder. Aquí encontramos una diferencia com Argentina: Aquí el gobierno que llega al poder indaga al que se fue. También este hábito puede encontrar su antecedente em una figura del antiguo derecho español, el juico de desidencia: quando um Virrey finalizaba su mandato se lo investigaba y podia ser encarcelado. En Argentina la investigación retroactiva se convirtió em consecuencia natural de la derrota política. (2002)

Analisando a perspectiva do nordeste brasileiro, o revanchismo político tem se mostrado como um freio à efetivação de políticas públicas que garantam a participação popular. Em trabalho realizado junto a dois municípios do interior nordestino, Bispo Junior afirma em trabalho científico desenvolvido junto às comunidades e através de entrevistas:

A maioria dos entrevistados destacou a interferência dos processos políticos eleitorais locais como grande fator impeditivo para a plena participação da comunidade. Dentre os fatores políticos levantados, destacam-se o revanchismo político local e o envolvimento e cooptação de lideranças populares, com o intuito de inibir possíveis questionamentos e ações da categoria dos usuários. (BISPO JUNIOR, 2008)

Já foi abordado anteriormente que não é interessante politicamente para os representantes garantir à população a possibilidade de se apoderar do espaço público pelo risco de diminuição do poder a ser exercido pelos grupos políticos. Esta realidade não é diferente no interior do nordeste brasileiro. Ora, as oligarquias, para manterem sua hegemonia, não podem permitir uma participação mais direta, sob pena de gerar questionamentos e ações que inviabilizem seus projetos de poder.

As formas de participação e exercício da democracia acabam limitadas pelo jogo político e pela instrumentalização voltada à manutenção do poder. O revanchismo político é uma forma de minar as estruturas de poder dos grupos de oposição, assim como uma forma de tentar impedir ações que possam ser consideradas positivas.

O processo de interferência política aparece como um dos fatores de maior impedimento para a atuação plena do conselho. O enfraquecimento dos movimentos populares, a cooptação de lideranças e o revanchismo entre grupos oligárquicos rivais constituem-se como as principais estratégias de interferência política nos CMS. Essas práticas não ocorrem somente nos municípios estudados (3, 11, 22). Os mecanismos de participação na área de saúde podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e de cooptação dos movimentos sociais para a garantia da condição hegemônica local (26, 27, 30). Outra questão comum é a utilização dos empregos públicos como instrumento de dominação e coerção, inibindo práticas de representação e mobilização popular (10, 22) (BISPO JUNIOR, 2008)

Das 29 (vinte e nove) ações em análise, é possível demonstrar a promoção de 23 em que o autor concorreu no pleito eleitoral em uma coligação de oposição ao réu (conforme anexo IV), sendo 22 (vinte e duas) no município de Juazeiro do Norte e uma em Santana do Cariri.

Em um comparativo, vinte e três processos, conforme os dados do Tribunal Regional Eleitoral, foram formalizados em situação de oposição política entre autor e réu, enquanto em apenas seis não houve a possibilidade de demonstração desta oposição.

Outros dados poderiam ser levantados, como a relação dos indivíduos para com os partidos políticos, senão vejamos:

As duas ações do Município de Caririáçu, apesar dos autores não ocuparem cargos eletivos, os mesmos ocupam posições políticas relevantes. Na ação 2826-57.2012.8.06.0059 o autor foi presidente e representante do partido de oposição ao prefeito réu da demanda. Na ação 3481-29.2012.8.06.0059, o autor foi assessor durante a gestão de oposição ao prefeito demandado.

No município do Crato, a ação de número 37877-25.2014.8.06.0071 apresenta como autor o advogado do ex-prefeito do município e opositor do gestor demandado⁷².

Caso considerados estes dados, das seis ações propostas por pessoas que não participaram de pleitos eleitorais ou não ocuparam cargos eletivos em situação de oposição à parte demandada, apenas três restariam sem a comprovação de sua utilização como ferramenta de ataque político.

Ora, a ação popular é uma ferramenta democrática destinada ao exercício da cidadania, e a sua manipulação com a finalidade de praticar o revanchismo político

⁷² Conforme processo nº 26283-19.2011.8.06.0071 da competência da Justiça Estadual do Ceará.

não diminui em nada a efetividade ou os benefícios do seu uso, tampouco retira legitimidade dos autores da demanda, mas apresenta um problema para esta questão, a sua baixa utilização como ferramenta de controle dos atos corruptivos pelo sentimento de empoderamento popular.

A educação para a cidadania é importante também quando analisada sob a perspectiva local e regional, pois possibilita que o controle seja exercido por quem especificamente percebe se as práticas na gestão pública estão sendo bem desenvolvidas.

Tenciona-se, por meio do Poder Local, verificar se os governantes estão procedendo de forma responsável na condução da coisa pública, se as suas decisões estão afinadas aos interesses da comunidade que os elegeu. Ou seja, pela participação dos indivíduos, realiza-se o devido controle democrático, no sentido de fazer os governantes cumprir com suas obrigações para com todos, sem distinções ou favoritismos, bem como administrar com responsabilidade o dinheiro público, combatendo a corrupção e as práticas clientelistas. (SANTIN, 2010)

A política dispõe de diversas ferramentas para o exercício de controle da gestão pública, como a análise de contas dos gestores públicos pelo poder executivo, a fiscalização, os processos de responsabilidade e outros que se destinam ao embate político, e para este, o palco mais importante é o sufrágio, a arena aonde de fato o confronto das ideias políticas deve ocorrer de forma a engrandecer a democracia.

O sentimento de revanche na administração pública é negativo dependendo da perspectiva adotada. É negativo quando a fiscalização da gestão pública ocorre em momento posterior à prática dos atos, pois os prejuízos já foram efetivamente ocasionados. É negativo quando tenta invalidar boas práticas de gestões anteriores na tentativa de limitar os efeitos e os usos políticos destas práticas. É negativo quando o debate político se encerra e as condições de negociação somem, impossibilitando a governabilidade e desestabilizando a gestão pública.

O controle político deve acontecer de forma prudente e coerente, com fiscalização e acompanhamento das atividades do gestor público, além da atuação preventiva e concomitante que possibilite a prevenção e a redução dos prejuízos ocasionados pelas más práticas na gestão pública.

Devem, os representantes democraticamente eleitos, compreendendo o conceito do exercício do poder do povo e a sua legitimação através deste, construir políticas públicas que garantam maior participação popular.

Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais e apreciação da subsunção, ou não, da Lei 8.899/1994 a elas. Vale, assim, uma palavra, ainda que brevíssima, ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 (...). Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...). E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que "O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. 'Assegurar', tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu 'exercício'. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de 'assegurar', tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico" (...). Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade. [ADI 2.649, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.]

Dos remédios constitucionais definidos no artigo 0 da Constituição Federal, a ação popular é aquele que garante ao indivíduo a possibilidade de agir em face da arbitrariedade lesiva do gestor público, e a sua utilização na Região Metropolitana do Cariri se mostrou uma ferramenta de antropofagia política, e não, efetivamente, de participação popular.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi apresentado no presente trabalho, alguns elementos relevantes devem ser apresentados. No primeiro capítulo, foi possível perceber o caminho percorrido pela democracia na história brasileira, com períodos negros como o Brasil enquanto colônia ao surgimento do Estado Brasileiro como um Estado de Direito e, portanto, munido de uma regulamentação jurídica, uma Constituição Federal.

A democracia nunca foi ignorada no Brasil enquanto país soberano, apresentando momentos de maior relevância e outros com limitações expressas pela lei ou pelos institutos de exercício do poder.

Foi possível perceber a diferença entre os modelos de exercício da democracia e a influência destes na evolução histórica da nação, ao passo em que a primeira constituição republicana, pautada no ideal liberal, estabeleceu um regime democrático que limitava a participação direta do cidadão e enaltecia o sistema representativo.

Já para o sistema participativo, reconhecendo que a outorga de poderes para os representantes não transfere a titularidade, sequer estabelece liberdade absoluta para o exercício desse poder, formam-se sistemas de participação direta na construção da vontade estatal.

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são expressões dessa modalidade de participação, porém existe uma limitação expressa em tais institutos ao passo em que dependem da participação dos representantes para sua efetivação. Ora, não cabe ao mandatário estabelecer como o mandante poderá exercer o poder que o pertence.

Tão pouco, foi a destinação do trabalho retirar a legitimidade do sistema representativo, pelo contrário, em uma comunidade mais complexa e com uma quantidade elevada de relações como é o caso do Brasil, a gestão direta seria inviável, ou mesmo impossível, porém a história deste país demonstrou uma sequencial perda de legitimidade das instituições “democráticas”.

Os escândalos com a corrupção, ou mesmo os períodos em que a possibilidade de manifestação individual contrária ao que se determinava pelos núcleos de poder romperam a confiança da sociedade nos governos constituídos, o

que iniciou uma crise de identidade. A legalidade é a mesma coisa do que legitimidade?

A resposta só pode ser negativa, pois é possível, e até mesmo fácil, modificar os institutos legais para que estes abracem as novas estruturas de domínio e de poder, conforme ficou demonstrado no momento histórico da ditadura iniciada em 1964 com dois grandes instrumentos legais, os Atos Institucionais e a emenda constitucional nº 1 de 1969 que, de tão grande a quantidade de modificações na Lei Maior, ficou conhecida como a Constituição de 69 pois só poderia ser um fruto do exercício do Poder Constituinte Originário, mesmo que de forma arbitrária.

Com a crise de legitimidade do sistema representativo e das instituições democráticas, o exercício do poder passou a exigir uma nova ferramenta de validação de seus atos, mas sem se contrapor diretamente ao sistema representativo.

Apresentado o modelo de democracia deliberativa, a sociedade deveria passar a compreender a democracia e a república não com garantidoras de um mero direito de participação, mas como um ônus do seu exercício. Ora, aquele que não participa da deliberação e não se empodera, não toma o seu lugar no espaço público, acaba por se vincular às decisões tomadas por aqueles que participam diretamente, mesmo que de forma ilegítima. O exercício do poder de forma direta, em uma república, e principalmente para o neorepublicanismo é um ônus, não um mero direito.

A formação de espaços deliberativos em que a sociedade pode se expressar diretamente e participar da construção da vontade do Estado, conforme a teoria habermasiana, garante condições de legitimidade da administração pública.

Com este entendimento, o capítulo segundo elegeu a ação popular como uma ferramenta de participação política de força extremamente elevada.

Pela perspectiva de sua evolução histórica, a *actio popularis* sempre se contrapôs à arbitrariedade estatal e começou a ser germinada ainda na Constituição do Império em 1824, porém ignorada na primeira Constituição Republicana de 1891 por força dos ideais liberais.

Com todas as limitações impostas pelos regimes autoritários, a primeira regulamentação infraconstitucional sobre o tema remete a 1967 com a edição da Lei Federal 4.717 que regulamentou o remédio constitucional.

Com a Lei Maior de 1988 e com a redemocratização, o instituto ganhou uma maior amplitude de seus objetos, e com a instituição de uma Constituição “cidadã”, a perspectiva legítima é que este instrumento fosse utilizado diretamente pela sociedade como uma forma de tutelar, de proteger os direitos da coletividade perante à arbitrariedade estatal, o que não se confirmou historicamente.

Apesar das suas potenciais utilidades e dos mecanismos de proteção, a *actio popularis* tem uma utilização inexpressiva.

Dentre os objetos, a proteção aos interesses coletivos através da propositura da demanda judicial, podem servir como uma ferramenta contra as patologias corruptivas que assolam a gestão pública, em especial quando se fala em legalidade, moralidade e proteção ao patrimônio público.

Analisada sob uma perspectiva regional, o capítulo terceiro apresentou a Região Metropolitana do Cariri, composta por nove municípios e por pouco menos de seiscentos mil habitantes.

Entendendo que a corrupção não é um fenômeno exclusivo do interior nordestino, mas sim uma patologia que acomete todos os países do mundo, alguns mais e outros menos, foram utilizados os dados de alguns órgãos de controle externo da gestão pública que atuam na RMC.

Coletadas as informações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual, foi possível perceber a instalação de uma corrupção endêmica na região, em especial pela quantidade de processos de prestação de contas de gestão desaprovados e com nota de improbidade e os processos judiciais promovidos pelo *Parquet* que tratam sobre a improbidade.

Infelizmente esta realidade não refletiu em um maior manejo da ação popular, sendo localizadas apenas 37 ações nos nove municípios da região, e destas, apenas 29 se enquadraram nos termos do estudo.

O que foi possível perceber com a análise individual dos processos é que muitas patologias corruptivas se repetem, como a contratação de servidores públicos de forma irregular e a utilização do equipamento público para promoção pessoal.

Surpreendentemente ainda foram identificadas duas ações destinadas a proteger o Meio Ambiente, porém, infelizmente, nenhuma ação tinha por objeto a proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural.

Com uma observação mais profunda das relações expostas entre autor e réu, foi possível discutir se a promoção destas ações se assemelhava mais a uma participação social ativa e a um sentimento de empoderamento, de pertencimento, ou a uma tentativa de ocasionar ataques políticos entre grupos opostos conhecida como revanchismo político.

Dos processos apresentados, a imensa maioria teve como autor e réu figuras detentoras de cargos eletivos e, de acordo com os dados do Tribunal Regional Eleitoral, figuraram em polos distintos no pleito eleitoral.

Pelos dados foi possível concluir que a utilização da *actio popularis* propostas na Região Metropolitana do Cariri foram uma manifestação de ataque político em sua maioria, com poucos casos em que o indivíduo, cidadão em sentido estrito, desejou pleitear a proteção à coletividade.

Certamente esta identificação não retira os benefícios da promoção das ações, pois muitas impediram a lesão aos cofres públicos ou à moralidade administrativa, mas apontam a uma situação alarmante, a falta de educação para a cidadania que garanta ao indivíduo o sentimento de pertencimento social capaz de o levar a fiscalizar e a controlar a gestão pública,

Ora, com todos os mecanismos de transparência e de controle hoje entregues ao cidadão, caso este deseje, poderá agir de forma a impedir que parte dos prejuízos à *res pública* se operem, porém é necessário empoderamento.

Outro dado relevante e preocupante foi a identificação de que nenhuma ação popular, mesmo as mais antigas que sequer preenchiam os requisitos temporais para análise neste estudo, foi julgada até a presente data.

Mesmo com a inclusão dos processos antigos nas metas de julgamento do Conselho Nacional de Justiça como a Meta 4 e a atual Meta 6 que determina o julgamento das ações coletivas, estes processos tiveram vasão, o que prejudica diretamente a efetividade do instituto.

Não fosse suficiente a estipulação de prazo (descumprido, por sinal) pelo CJN, a própria Lei da Ação Popular garante prioridade de julgamento a esta e pune o magistrado em hipótese de atraso em seu julgamento ao determinar o prazo máximo para que a sentença ser prolatada.

É certo que várias podem ser as circunstâncias que acarretam os atrasos para o encerramento destes processos, mas o cidadão não pode ser prejudicado pena inércia estatal em dar efetividade à sua demanda. Se a ação popular foi

proposta, já existe uma previsibilidade que o Estado negou direitos e garantias básicas e que o cidadão procura o Poder Judiciário para restaurar estas garantias jurídicas e quando esta prestação é negada pelo decurso do tempo, resta configurada uma dupla lesão à cidadania e à democracia ocasionado pelo Poder Público. Vale ressaltar que a Lei Federal 4.717/1967, ao estabelecer o prazo e reconhecer a possibilidade de não cumprimento deste, exige a comprovação dos motivos determinantes através do órgão disciplinar do Tribunal ao qual se encontra vinculado o juiz, o que não foi observado nos processos.

Outro ponto é que este prazo só pode ser contado para os processos devidamente instruídos, porém muitos encontram-se paralisados ainda no período de instrução, o que, em tese, impede a aplicação das sanções relatadas anteriormente.

É certo afirmar que o maior prejudicado com a demora na prestação jurisdicional é o jurisdicionado e, para o presente caso, a sociedade arca com prejuízos muitas vezes irreversíveis.

Por um critério de justiça, é necessário informar que uma ação popular foi sim julgada, a única impetrada perante a Justiça Federal, porém a decisão terminativa do juiz foi no sentido de reconhecer a sua incompetência e remeter o processo à Justiça Estadual.

Apresentados estes argumentos, alguns pontos precisam ser esclarecidos.

É necessária a construção de uma educação para a cidade de forma institucionalizada, pois já foi prevista pela Constituição Federal e cabe ao Poder Público formar políticas públicas que garantam à sociedade a possibilidade de participar da construção da vontade do Estado, assim como também cabe a esta última participar ativamente, como ônus da República.

O controle institucional da administração pública é insuficiente e cabe à sociedade realizar atentamente este controle, portanto não basta entender que o exercício do sufrágio é suficiente para a manifestação da democracia, a participação política é muito mais um dever da sociedade do que um mero direito.

A corrupção não é exclusiva da gestão pública, estando presente nas relações privadas, exigindo a formação de uma ética privada para que esta informe e forme a ética pública, garantindo uma gestão proba.

Quando o sistema representativo apresenta problemas ocasionados pelos desvios no seu exercício, é necessária a concessão de legitimidade para a sua

atuação e às suas manifestações, e isso só é possível com a participação ativa da sociedade, fiscalizando e controlando os atos públicos, assim como participando das deliberações com os seus representantes, sem uma hierarquia entre estes, para que a cidadania seja exercida de forma direta.

Outro ponto importante é a necessidade de ser estendido o leque da legitimidade ativa para a promoção da demanda, pois o que se busca não é a tutela de um direito individual, mas sim coletivo. Se pessoas jurídicas pudessem promover estas ações, entidade de proteção ao interesse coletivo como as Organizações sem fins lucrativos poderiam se valer deste instrumento para a proteção aos direitos metaindividuais, tendo em vista os efeitos “erga omnes” das decisões.

Além disso, as sanções impostas ao final do processo para o gestor manifestamente improprio deveriam ultrapassar a mera reparação do ato, pois a ninguém mais que à própria sociedade interessa o expurgo de gestores públicos indecorosos, portanto a declaração de inelegibilidade ou suspensão dos direitos políticos deveria ser um efeito natural da condenação em uma ação desta natureza, caso comprovada a prática do ato lesivo impugnado.

Deve também o Poder Judiciário reconhecer o seu papel neste momento de atuação popular e garantir efetividade às pretensões sociais, pois a falta de resultado na promoção de ações populares é mais um desestímulo à sua utilização. Cabe a este poder entender a sua figura de protetor da cidadania e atuar em conjunto com a sociedade.

Confrontando o problema de pesquisa que originou esta dissertação, é possível informar que das 29 ações propostas, 23 apresentam em seu polo ativo uma pessoa que possui, possuiu ou já concorreu a cargo eletivo, assim como das 6 ações em que não figuram agentes políticos no polo ativo, seus autores possuem vinculação político-partidária com a oposição ao polo passivo da demanda, como advogado e como presidente do partido. Os dados para construir o cenário de oposição política foram recolhidos do Tribunal Regional Eleitoral, o que permitiu apresentar essa conclusão concernente ao embate entre promovente e promovido, o que é reforçado pelo fato de algumas ações mostrarem situações motivadoras similares, como a utilização dos equipamentos públicos para promoção pessoal, porém os autores somente impetraram as ações populares quando a sua oposição

política estava no poder, o que caracteriza a instrumentalização da *actio popularis* como um instrumento de revanche.

Para a Região Metropolitana do Cariri, apesar da maioria das ações terem sido propostas em situação de antropofagia política, os benefícios de sua utilização são evidentes, sendo essencial a formulação de políticas voltadas à educação cívica para a ampliação de sua utilização como ferramenta de ação cidadã e efetiva proteção aos interesses da sociedade.

ANEXO I – TABELA DAS AÇÕES POPULARES PROPOSTAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

COMARCA	Vara	NÚMERO
Juazeiro do Norte	1ª vara	29014-45.2000.8.06.0112
		29034-36.2000.8.06.0112
		36561-53.2011.8.06.0112
		36563-23.2011.8.06.0112
		36564-08.2011.8.06.0112
		37302-59.2012.8.06.0112
	109764-09.2015.8.06.0112	
	2ª vara	27551-68.2000.8.06.0112
		29036-06.2000.8.06.0112
4413-57.2009.8.06.0112		
4473-30.2009.8.06.0112		
395-56.2010.8.06.0112		
33693-05.2011.8.06.0112		
36625-63.2011.8.06.0112		
36584-62.2012.8.06.0112		
3ª vara	38603-41.2012.8.06.0112	
	40816-20.2012.8.06.0112	
	42743-21.2012.8.06.0112	
	38332-95.2013.8.06.0112	
	6674-10.2000.8.06.0112	
	24640-83.2000.8.06.0112	
	4433-48.2009.8.06.0112	
	32308-22.2011.8.06.0112	
	36560-68.2011.8.06.0112	
	36562-38.2011.8.06.0112	
36624-78.2011.8.06.0112		
4702-76.2012.8.06.0114		
34810-94.2012.8.06.0112		
37942-62.2012.8.06.0112		
104758-21.2015.8.06.0112		
Crato	1ª vara	1739-79.2002.8.06.0071
	2ª vara	37877-25.2014.8.06.0071
Barbalha		Sem ações propostas
Santana do Cariri	Única	2696-49.2012.8.06.0162
Caririaçu	Única	2826-57.2012.8.06.0059
		3481-29.2012.8.06.0059
Nova Olinda	Única	Sem ações propostas
Missão Velha	Única	Sem ações propostas
Farias Brito	Única	3360-13.2013.8.06.0076
Jardim	Única	Sem ações propostas
Justiça Federal	16ª vara	00001212-38.2011.4.05.8102

Legenda: ■ Ações populares excluídas da pesquisa por não estarem compreendidas no período de 12 anos propostos.

ANEXO II – TABELA DAS AÇÕES POPULARES COM REQUERENTES E REQUERIDOS.

COMARCA	NÚMERO
Juazeiro do Norte	<p>36561-53.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE CONSTRUTORA PROJEC LTDA</p> <p>36563-23.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>36564-08.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE CICERO RAMON RODRIGUES ALVES – ME</p> <p>37302-59.2012.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA</p>

	<p>NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO ESPORTE AMADOR DE JUAZEIRO DO NORTE – ASSEAJUNO</p> <p>109764-09.2015.8.06.0112 Requerentes: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO CLAUDIO SERGEI LUZ E SILVA</p> <p>Requeridos: MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE RAIMUNDO ANTONIO DE MACEDO MARIA MARCLEIDE DO NASCIMENTO LAET RAFAEL</p> <p>4413-57.2009.8.06.0112 Requerentes: CARLOS WAGNER TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>4473-30.2009.8.06.0112 Requerente: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE</p> <p>395-56.2010.8.06.0112 Requerente: JOSE GENILDO REGES DE SOUSA</p> <p>Requerido: SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO CEARA – SEMACE</p> <p>33693-05.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>36625-63.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA</p>
--	--

	<p>ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE</p> <p>36584-62.2012.8.06.0112 Requerente: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>38603-41.2012.8.06.0112 Requerente: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE SILVIO RUI EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA</p> <p>40816-20.2012.8.06.0112 Requerente: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE S DA S SOUZA – ME</p> <p>42743-21.2012.8.06.0112 Requerente: CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO ANA LUCIA GOMES SILVEIRA MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>38332-95.2013.8.06.0112 Requerente: CICERO RICARDO FERREIRA LIMA</p> <p>Requeridos: MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE - CE RAIMUNDO ANTONIO DE MACEDO</p> <p>4433-48.2009.8.06.0112 Requerente: JOSE GENILDO REGES DE SOUSA</p>
--	---

	<p>Requerido: URCA</p> <p>32308-22.2011.8.06.0112 Requerente: JOSE GENILDO REGES DE SOUSA</p> <p>Requerido: CAGECE - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA</p> <p>36560-68.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>36562-38.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE</p> <p>36624-78.2011.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE</p> <p>4702-76.2012.8.06.0114 Requerente: JOSÉ TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE FUNDAÇÃO MEMORIAL PADRE CÍCERO</p>
--	---

	<p>34810-94.2012.8.06.0112 Requerentes: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS MARIA DE FATIMA FERREIRA TORRES</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE</p> <p>37942-62.2012.8.06.0112 Requerente: JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA</p> <p>Requeridos: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE INSTITUTO DE COMUNICAÇÃO DE ARTE ANANDUA</p> <p>104758-21.2015.8.06.0112 Requerente: MANOEL RAIMUNDO DE SANTANA NETO</p> <p>Requerido: MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE – CE</p>
Crato	<p>37877-25.2014.8.06.0071 Requerente: JOSE ALCANTARA MATOS FILHO</p> <p>Requeridos: O MUNICIPIO DO CRATO RONALDO SAMPAIO GOMES DE MATTOS FLAMAX AMBIENTAL SERVIÇOS E TRANSPORTE LTDA</p>
Santana do Cariri	<p>2696-49.2012.8.06.0162 Requerido: MUNICIPIO DE SANTANA DO CARIRI</p> <p>Requerente: DANIELE DE ABREU MACHADO</p>
Caririaçu	<p>2826-57.2012.8.06.0059 Requerente: ESTANISLAU GONÇALVES DA CUNHA</p> <p>Requerido: JOSE EDMILSON LEITE BARBOSA</p> <p>3481-29.2012.8.06.0059 Requerente: CARLOS BOTELHO FILHO</p> <p>Requerido: JOSE EDMILSON LEITE BARBOSA</p>
Farias Brito	<p>3360-13.2013.8.06.0076/0 Requerente: JERONIMO CORREIA DE OLIVEIRA</p>

	Requeridos: MUNICIPIO DE FARIAS BRITO CE JOSE VANDEVELDER FREITAS FRANCELINO FRANCISCA CALDAS BEZERRA
Justiça Federal	00001212-38.2011.4.05.8102 Requerentes: JOSE BATISTA ROLIM FRANCISCO CLEMENTINO DE ALMEIDA Requeridos: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE FUNASA MUNICIPIO DE VARZEA ALEGRE SUPERINTENDENTE REGIONAL DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE FUNASA CE JOSE HELDER MAXIMO DE CARVALHO

ANEXO III – TABELA DAS AÇÕES POPULARES POR OBJETO

Patrimônio Público	36561-53.2011.8.06.0112 36563-23.2011.8.06.0112 36564-08.2011.8.06.0112 37302-59.2012.8.06.0112 33693-05.2011.8.06.0112 36625-63.2011.8.06.0112 42743-21.2012.8.06.0112 36560-68.2011.8.06.0112 36562-38.2011.8.06.0112 36624-78.2011.8.06.0112 34810-94.2012.8.06.0112 2696-49.2012.8.06.0162 3360-13.2013.8.06.0076
Patrimônio Público e Moralidade Administrativa	109764-09.2015.8.06.0112 4413-57.2009.8.06.0112 4473-30.2009.8.06.0112 36584-62.2012.8.06.0112 40816-20.2012.8.06.0112 4702-76.2012.8.06.0114 37942-62.2012.8.06.0112 104758-21.2015.8.06.0112 37877-25.2014.8.06.0071 2826-57.2012.8.06.0059 3481-29.2012.8.06.0059
Moralidade Administrativa	38603-41.2012.8.06.0112 38332-95.2013.8.06.0112 4433-48.2009.8.06.0112
Meio Ambiente	395-56.2010.8.06.0112 32308-22.2011.8.06.0112

ANEXO IV – ESTRUTURA E POSIÇÃO POLÍTICA POR AUTOR E RÉU DE ACORDO COM O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

JUAZEIRO DO NORTE – Campanha eleitoral de 2012 – Grupos políticos majoritários:

Manoel Raimundo de Santana Neto	Raimundo Antônio de Macêdo
- CLAUDIO SERGEI LUZ E SILVA	- JOSE TARSO MAGNO TEIXEIRA DA SILVA - CICERO ROBERTO SAMPAIO DE LIMA - GLEDSON LIMA BEZERRA ANTONIO FERREIRA DOS SANTOS

SANTANA DO CARIRI – Campanha eleitoral de 2012 – Grupos políticos majoritários

DANIELI DE ABREU MACHADO	GERALDO ERIBERTO WERTON CRUZ
--------------------------	------------------------------

Dados retirados do site www.tre-ce.jus.br

11. REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan; TEIXEIRA, Carla Noura. *Ação Popular como instrumento do viver democrático na Constituição Federal de 1988: Reflexões sobre um direito humano fundamental*. In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva. 2013. E-book.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARLAND, Rodolfo. **Ética o Corrupción**. 2002. Disponível em < https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_20.pdf > Acesso em 09 nov. 2016

ARNESEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. 2010. 164 f. Dissertação. Programa de Pós-graduação *Strictu Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo. Editora Globo, 2008

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. Ed. São Paulo : Saraiva, 2012

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 14. Ed. São Paulo. Editora Paz e Terra S/A, 2007

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo. Malheiros, 2001

BISPO JÚNIOR, José Patrício; SAMPAIO, José Jackson Coelho. Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 23, n. 6, p. 403-409, 2008.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues Reck. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2014. Tomo 14

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 14. Ed. São Paulo. Editora Paz e Terra S/A, 2007

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo. Malheiros, 2001

_____. **Teoria do Estado**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil. 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Decreto 592 de 6 de Julho de 1992 de 2007**, dispõe sobre a promulgação do Pacto Internacional sobre os direitos sociais e políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965**, Regula a Ação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus número 90983, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgamento em 23.9.2008, DJe de 13.5.2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268asp>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 244**, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Segunda Turma, julgamento em 11-9-2002, DJe de 31-10-2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Inquérito 1376**, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 15.2.2007, DJe de 16.3.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança 33.884**, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 28.10.2015, DJe de 24.11.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 206.889**, Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 25.03.1997, DJe de 13.06.1997. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp> >. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.649**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 08.05.2008, DJe de 17.10.2008. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp> >. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2016: ano-base 2015. Conselho Nacional de Justiça: Brasília. 2016. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em < http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf> Acesso em: 18 de jan. 2015.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015

CASTRO, Flávia Lages de. História do Direito Geral e do Brasil. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva. 2013

CONCEIÇÃO, Antônio Cesar Lima da. “Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Disponível em < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.PDF>> Acesso em: 10 de fev. 2016.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. Justiça Restaurativa e sinase. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2014. Tomo 14

DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia / Robert A. Dahl: tradução de Beatriz Sidou. - Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2001

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 24 ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

_____. LIMITES DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AINDA É POSSÍVEL FALAR EM DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA? Bahia, 2014. Disponível em: <
<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-MARIA-SYLVIA-PIETRO.pdf> > Acesso em 17 nov. 2016

FREITAS, Luiz Laertes; NOGUEIRA, C.; SAAVEDRA, L. Educação e Cidadania. Ponta Grossa: Gráfica Planeta Ltda, 2006.

GORCZEVSKI, Clovis. Cidadania ativa e virtude cívica para o combate às patologias corruptivas. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2014. Tomo 14

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Perfil Básico Municipal – Juazeiro do Norte**. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2010/Juazeiro_do_Norte.pdf>. Acesso em: 21 out. 2010.

IBGE. **Censo Demográfico 2010** - Ceará. Rio de Janeiro, 2011.
[[Links](#)]

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** – 7ª ed.- Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KLEBA, Maria Elisabeth. WENDAUSEN, Agueda. **Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política**. São Paulo. 2009. Disponível em <

<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/viewFile/29498/31358>> Acesso em 28 de Nov. 2016

KLITGAARD, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press. (2000). *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. ICS Press and World Bank Institute, Oakland, CA. and Washington, DC.

_____. **International Cooperation Against Corruption**. Disponível em < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf> > Acesso em 17 de Nov. 2016

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A dignidade humana como critério para o controle jurisdicional de políticas públicas: análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2014. Tomo 14.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos**. – Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013

_____. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: Matrizes Habermasianas In: LEAL, Rogério Gesta. **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: Alguns estudos de casos**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2011.

_____, *Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa*. Disponível em < <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6011> > Acesso em: 10 de out. 2015.

_____. Participação Social na Administração Pública: um imperativo democrático. In: HERMANY, Ricardo. *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010

_____. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LORENCINI, Bruno César. *A ação popular como instrumento democrático*. In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva. 2013. E-book.

LUHMANN, Niklas. O paradoxo dos direitos humanos e três formas de seu desdobramento. *Themis*, Fortaleza: Esmec, v. 3, n. 1, 2000. p. 153-161.

MAYER, Grazieli Schuch. **O EFETIVO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2016. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado e Doutorado) Universidade de Santa Cruz do Sul: Santa Cruz do Sul, 2016

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** – 25 ed. – São Paulo: Malheiros, 2007

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** – 6ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva. 2013. E-book.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Ação Popular como meio de controle das contratações públicas*. In: MESSA, Ana Flávia; FRANCISCO, José Carlos. **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva. 2013. E-book.

QUEIROZ, Ivan da Silva. **Região Metropolitana do Cariri Cearense, a metrópole fora do eixo**. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012014000300093> Acesso em 20 nov. 2016.

RAMOS, Cesar Augusto. **A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas: Liberalismo ou republicanismo?** Revista de Filosofia Síntese. v. 33, n. 105 (2006).

RECK, Janriê Rodrigues. **ASPECTOS TEÓRICO-CONSTITUTIVOS DE UMA GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA: O USO DA PROPOSIÇÃO HARBERMASIANA DA AÇÃO COMUNICATIVA NA DEFIÇÃO E EXECUÇÃO COMPARTILHADA DO INTERESSE PÚBLICO**. 2006. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado e Doutorado) Universidade de Santa Cruz do Sul: Santa Cruz do Sul, 2006

REIS, Jorge Renato dos; FONTANA, Eliane. Direitos Fundamentais Sociais e a Solidariedade. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Tomo 11. REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (org.). Santa Cruz do Sul:Edunisc. 2011.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. História da educação brasileira – A organização escolar. Campinas: Autores Associados, 2007. 20. Ed.

SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. A armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP, n. 5, 2015.

SANTIN, Janaina Rigo. Poder Local e Gestão Democrática Municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo. Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

VAINER, Bruno Zilberman. **Breve histórico acerca das Constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 16 – jul./dez. 2010