

UNISC - UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO

MESTRADO INTERINSTITUCIONAL EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

CÍCERA AMANDA GUILHERME FERNANDES

**A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL EXERCIDO POR MEIO DA  
CIDADANIA ATIVA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER  
LEGISLATIVO MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE – CE, NO ANO DE 2016.**

Santa Cruz do Sul – RS

Janeiro de 2017

CÍCERA AMANDA GUILHERME FERNANDES

**A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL EXERCIDO POR MEIO DA CIDADANIA ATIVA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE – CE, NO ANO DE 2016.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado Interinstitucional da Universidade de Santa Cruz do Sul – RS com a Universidade Regional do Cariri – CE, Área de concentração em Constitucionalismo Contemporâneo e Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Gorczewski.

Santa Cruz do Sul – RS

Janeiro de 2017

CÍCERA AMANDA GUILHERME FERNANDES

**A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL EXERCIDO POR MEIO DA CIDADANIA ATIVA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE – CE, NO ANO DE 2016.**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado Interinstitucional da Universidade de Santa Cruz do Sul – RS com a Universidade Regional do Cariri – CE, Área de concentração em Constitucionalismo Contemporâneo e Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Clóvis Gorczewski

Professor Orientador – UNISC

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Bittencourt Friedrich

Professor Examinador

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Oderlânia Torquato Leite

Professor Examinador

Santa Cruz do Sul – RS

Janeiro de 2017

À Lulu e Heloísa,  
luz e força da minha existência.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus que nos permite a vida, com todos os seus percalços, para nos aprimorarmos na condição de ser humanos.

Agradeço à minha família e aos amigos, pela compreensão e apoio neste mergulho isolado na pesquisa, deixando por muitos dias, durante meses, a convivência em segundo plano. Em especial, a Francisco de Assis, pela dedicação em realizar a revisão do texto e pelo apoio e incentivo que me encorajavam a seguir.

Aos colegas de mestrado, por tantos conhecimentos partilhados, experiências ricas de um convívio em sala de aula onde voltamos a estar na condição de alunos. Em especial, agradeço à Antonia Cileide de Araújo e Joseane de Queiroz Vieira, pelo afeto construído ao longo destes dois anos de mestrado.

Exponho meu reconhecimento e gratidão à Universidade Regional do Cariri – URCA, instituição onde galguei passo a passo, desde a graduação, a trilha do conhecimento jurídico.

A todos os professores da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, estes novos “Bandeirantes” do saber, que se aventuraram neste misterioso mundo que é o Nordeste do Brasil, trazendo-nos a voz dos Pampas, regada a erva mate.

Um agradecimento especial à Professora Marli Marlene Moraes da Costa, Coordenadora deste Mestrado Interinstitucional, pela maestria com que se desincumbiu de tamanha responsabilidade.

Estendo a gratidão a toda equipe de apoio, nas secretarias da UNISC e URCA, nas pessoas de Rosana Maria Fabra, Enívia Hermes e Morgana Pereira da Costa, com carinho especial à nossa Betânia Nunes.

Externo meu reconhecimento ao orientador deste trabalho, o Professor Clovis Gorczewski, pelas valiosas indicações e sugestões ao longo da elaboração, desde a correção do projeto até o texto final da dissertação.

Por fim, não deixaria de agradecer ao Professor João Pedro Schmidt, pela generosidade com que atuou em me auxiliar nesta pesquisa, interessado que é no tema do empoderamento social através da participação popular.

Devo muito a todos, serei Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas e estarei honrada não somente pelo título, que a mim engrandece profissionalmente, mas principalmente pela conclusão de mais um percurso, mais uma tarefa. Os louros dessa vitória partilharei com a academia.

A sociedade deve arcar com as marchas  
e contramarchas da democracia,  
com os riscos da democracia!  
A garantia da democracia está em nós,  
em nossa ação política como cidadãos!

(Martônio Mont'Alverne,  
*Democracia e Moralismo: a possibilidade do regresso na sociedade democrática.*  
Conferência de abertura do II Encontro de Estudos e Pesquisas em Direitos  
Humanos Fundamentais, 2015)

## RESUMO

O presente trabalho investiga a presença do senso de cidadania ativa na cultura política brasileira com base na participação popular em atividades do Poder Legislativo Municipal. O problema a que se propõe o estudo é analisar se os instrumentos de participação popular elencados na Constituição Federal de 1988 vêm sendo utilizados de forma a influenciar as deliberações da Câmara Municipal em Juazeiro do Norte e se contribuem para fortalecer o senso de cidadania ativa neste Município. A literatura considera a cidadania ativa um elemento fundamental da democracia participativa e uma condição para o modelo democrático comprometido com a justiça social, mas também evidencia que a participação política dos cidadãos em geral é frágil ao longo da história e de fraca presença nas democracias ocidentais atuais. A grande questão não é a inexistência de leis, mas, sim, os limites culturais que afastam os cidadãos da política. A Constituição Federal de 1988, as Constituições estaduais e a legislação infraconstitucional brasileira contêm diversos instrumentos de participação popular propícios ao exercício da cidadania ativa, mas nos legislativos municipais esses instrumentos nem sempre estão presentes. O estudo de caso da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, Ceará, buscou averiguar as características e motivações da participação popular. A análise documental revelou que não estão regulamentados todos os instrumentos de participação previstos na legislação e que são utilizados mais como beneplácitos do que como direitos dos cidadãos. A participação, que poderia ser mais intensa, em virtude da proximidade entre representante e representado, é esporádica, ocorrendo em momentos de sensibilização de algumas categorias ou munícipes. O estudo utiliza método de abordagem de caráter dedutivo e procedimento monográfico. A técnica de pesquisa é bibliográfica, documental e com pesquisa de campo, com aplicação de questionários junto a cidadãos presentes às sessões da Câmara Municipal. O trabalho adequa-se à linha de pesquisa do Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Pós-Graduação em Direito do UNISC, que busca compreender o fenômeno constitucional em sua pluralidade para garantia de uma sociedade equilibrada.

**Palavras-chave:** Cidadania Ativa; Democracia; Legislativo Municipal; Juazeiro do Norte; Participação Popular.

## ABSTRACT

The present work investigates the presence of the active citizenship's sense in the political culture of Brazil with the basis in the popular participation in activities from the Municipal Legislative Power. The problem that the study proposes is to analyze if the instruments of popular participation listed in the Federal Constitution of 1988 has been used in a way to influence the deliberations of the Town Hall from Juazeiro do Norte and if contributes to strengthen the sense of citizenship. The literature consider the active citizenship a fundamental element of participative democracy and one condition for a democratic model compromised with social justice, but also brings evidence that the political participation of the citizens, in general, is fragile throughout history and of weak presence in the actuals occidental democracies. The main problem isn't the inexistence of the laws, but, it is, the cultural limits that put away the political citizens. The Federal Constitution of 1988, the State Constitutions and the Brazilian legislation infraconstitutional has different instruments of popular participation propitious to the exercise of active citizenship, but in the municipal legislative those instruments not always are present. The case's study of the Municipal Town Hall from Juazeiro do Norte, Ceará, reached to find out the characteristics and motivations of popular participation. The documental analysis revealed that not all of the instruments of participation are regulated and foreseen in the legislation and that are utilized more as benefits than citizen's rights. The participation, that could be more intense, because of the proximity between representatives and represented, it is sporadic, occurring in moments of awareness of some categories or cities. The research utilizes the method of approach of character deductive and monographic procedure. The technique of research is bibliographic, documental, and field search, with the application of questionnaires to the present citizens at the sessions of the Town Hall. The work fits to the line of research of the Contemporary Constitutionalism of the Post-Grade Program in Law of UNISC, that search to understand the constitutional phenomenon in its plurality to guaranteed a balanced society.

**Keywords:** Active Citizenship; Democracy; Juazeiro do Norte; Municipal Legislative; Popular Participation.

## LISTA DE FIGURAS E TABELA

Figura 1. Escolaridade dos cidadãos participantes das sessões .....	136
Figura 2. Predominância da participação masculina nas sessões .....	136
Figura 3. Nível de interesse pela política .....	138
Figura 4. Como se informa sobre o que acontece no seu município, no país e no mundo .....	139
Figura 5. Participação em organizações sociais .....	142
Figura 6. Motivo da participação .....	143
Figura 7. Influência da presença de cidadãos na Câmara .....	144
Figura 8. Mudança da compreensão sobre assuntos políticos .....	145
Tabela 1: Entendimento e influência sobre a política. ....	140

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA CONCREÇÃO POR MEIO DA CIDADANIA .....</b>	<b>19</b>
2.1	A democracia .....	21
2.1.1	O que é democracia? .....	21
2.1.2	A democracia como tipo de governo .....	26
2.1.3	As diferentes democracias .....	28
2.2	Democracia participativa .....	31
2.3	Democracia e cidadania .....	34
2.4	História da cidadania .....	44
2.4.1	A cidadania teve uma pré-história: o deus da cidadania .....	44
2.4.2	A história conhecida da cidadania grega e romana .....	49
2.4.3	O período revolucionário e a cidadania .....	53
2.4.4	A moderna cidadania e suas concepções .....	61
<b>3</b>	<b>A CIDADANIA NO BRASIL: MECANISMOS EXISTENTES E A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO .....</b>	<b>69</b>
3.1	Os mecanismos de exercício da cidadania previstos na Constituição de 1988 .....	69
3.1.1	Plebiscito .....	72
3.1.2	Referendo .....	73
3.1.3	Iniciativa popular .....	74
3.1.4	Ação popular .....	75
3.1.5	Ação civil pública .....	75
3.1.6	Audiências públicas .....	76
3.1.7	Movimentos sociais .....	78
3.1.8	Orçamento participativo .....	79
3.1.9	Comissão de legislação participativa .....	79
3.2	Cidadão legal - quem é o cidadão previsto na Constituição de 1988?. 81	
3.2.1	Análises sobre o desenvolvimento da cidadania legal .....	86
3.2.2	Qual o espaço de atuação existente para o cidadão legal? .....	88
3.3	Construindo um novo modelo: a cidadania ativa .....	91

3.4	Como chegar a este novo modelo de cidadão: educação para a cidadania ativa .....	97
4	<b>PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ.</b> .....	108
4.1	Previsão da participação popular no poder legislativo estadual e municipal, a partir da Constituição de 1988 .....	109
4.2	Breve história do poder legislativo municipal .....	114
4.3	O legislativo municipal em Juazeiro do Norte .....	117
4.4	Percepção de cidadãos participantes em atividades do Legislativo Municipal de Juazeiro do Norte - Ceará sobre a influência da participação popular .....	119
4.4.1	Metodologia utilizada na pesquisa .....	121
4.4.2	A participação registrada em atas .....	122
4.4.2.1	Conclusões a respeito da participação na tribuna .....	131
4.4.3	A participação popular na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte a partir da percepção dos cidadãos .....	134
4.4.3.1	Dados gerais da amostra .....	134
4.4.3.2	Perfil dos cidadãos participantes .....	135
4.4.3.3	Atitudes acerca da sociedade e da política .....	138
4.4.3.4	Sobre o exercício da participação direta .....	140
4.4.3.5	Questões abertas sobre cidadania e democracia .....	145
5	<b>CONCLUSÃO</b> .....	148
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	157
	<b>APÊNDICE A</b> Questionário utilizado na pesquisa .....	164
	<b>ANEXO A</b> Fotos de manifestantes na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, no ano de 2016.....	167

## 1 INTRODUÇÃO

Propor estudos sobre a democracia, sobretudo dentro do contexto da crise de legitimidade por qual passa o instituto da representatividade, é mister que a contemporaneidade reclama. Indubitável a necessidade de se acender o debate a respeito de um novo modelo democrático, condizente com a estrutura social que hoje se apresenta múltipla, imersa no processo ininterrupto da globalização e ávida por encontrar os fundamentos para o seu equilíbrio.

A cidadania, nos Estados de direito e democráticos, se posta num papel crucial. Haverá por meio do cotidiano do seu exercício, com a continuidade e eficácia da participação dos indivíduos conscientes, verdadeiros cidadãos, a passagem da democracia simbólica para uma democracia genuína.

O estudo pretende investigar se os instrumentos de participação popular elencados na Constituição Federal de 1988 vêm sendo utilizados de forma a influenciar as deliberações da Câmara Municipal em Juazeiro do Norte e se contribuem para fortalecer o senso de cidadania ativa neste Município.

Levanta-se a hipótese de se esses instrumentos são empregues somente de forma esporádica, quando ocorre algum fato que sensibilize os munícipes ou uma categoria em particular, sendo pouco promissora a sua utilidade para o fortalecimento do senso de cidadania e conseqüentemente, para a transmutação da democracia.

Repensar o ser cidadão e, sobretudo, fazê-lo ciente da relevância de sua atuação constante e presente nos espaços públicos e nas esferas criadas para sua participação será o fator determinante desse novo modelo democrático que se intenta construir.

Visualizando a trajetória deste cidadão, desde a Grécia, até os dias atuais e as previsões do porvir, pode-se avaliar o quanto já foi alcançado e o quanto falta buscar e realizar para se obter real transformação.

A pesquisa utiliza-se do método de abordagem de caráter dedutivo e procedimento monográfico, tenta elucidar através da pesquisa de campo por

amostragem a percepção dos cidadãos que participam das sessões na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte e assim, identificar o grau de consciência política e a valoração dos instrumentos de participação popular no poder legislativo municipal como realizadores da cidadania ativa.

Foram empregadas as técnicas de: pesquisa bibliográfica, com a leitura e busca em diversos autores clássicos e contemporâneos sobre o tema, bem como em trabalhos de dissertações e teses publicados a respeito do exercício da cidadania, da participação popular e da democracia; pesquisa documental, através da análise de atas de reuniões da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, durante o ano de 2016 e da legislação pertinente à participação popular e à cidadania como também foi feito uso da técnica da pesquisa de campo, com a aplicação de questionários aos cidadãos participantes das sessões daquele poder legislativo municipal, durante os meses de setembro, outubro e dezembro do mesmo ano.

Elegeram-se o método de procedimento monográfico por considerar a necessidade da pesquisa de campo, realizando o trabalho a partir da lógica dedutiva, com a delimitação do tema, a coleta dos dados e, ao final, a organização e apresentação destes para o encadeamento das ideias e consecução dos objetivos.

Ao longo de todo trabalho procurou-se compreender as concepções de diversos autores sobre democracia e cidadania. Partindo de breves relatos históricos para alçar o debate mais corrente sobre a crise de legitimidade do sistema representativo, que é a base das democracias modernas e a premência da mudança paradigmática deste modelo para aquele que aparenta mesclar em porções equilibradas este formato de representação com o de democracia direta, a democracia participativa.

Desenvolveu-se ao longo do segundo capítulo uma análise sobre a democracia como modelo de governo, amplamente discutido ao longo dos séculos XIX e XX, com um uso indiscriminado do vocábulo a ponto de lhe desfazer o verdadeiro sentido. Encontrar na história deste instituto uma concepção única ou ideal também não revela conveniência, tendo em vista que, a cada período, a democracia necessitou adequar-se ao lugar, ao tempo ou mesmo à comunidade que a concebeu.

Denota-se a partir das transformações sociais vividas no final do século passado, com a intensificação do processo de globalização, com o encurtamento do tempo e do espaço, com a liquidez moderna que a democracia, embora tenha evoluído pontualmente após períodos de opacidade, necessita apurar-se e seguir a incessante marcha transicional.

Os modelos de democracia vividos não se coadunam com o instante por qual perpassa a humanidade, há de se moldar um novo pensar e de se construir outro modo de ser e de viver a democracia.

Propõe-se a mescla de fórmulas já vividas de democracia para colher das experiências os seus êxitos e depurar delas suas limitações e incorreções. Pode-se imaginar que a democracia mista ou participativa seria viável por colher demandas e projetos de todos os envolvidos, dando efetividade ao exercício da soberania popular e assim, fazendo uso das liberdades como instrumento de desenvolvimento, alcancem a justiça social.

Alcançando esse formato, se inauguraria um novo Estado, o denominado Estado democrático-participativo, um aprimoramento do Estado social, sob o qual encontrarão abrigo cidadãos que exercem sua soberania amparados por uma Constituição aberta e concretizadora dos princípios e direitos fundamentais.

Ao longo deste segundo capítulo, buscou-se ainda decifrar o princípio norteador da democracia nos Estados hodiernos, a cidadania. Tentou-se reinventar o seu caminho desde a antiguidade, o tempo pré-histórico da cidadania, passando pela cidadania da era clássica nas cidades gregas e romanas, atingindo a era das revoluções modernas até chegar à cidadania ativa, pretendida por trazer consigo a promessa de efetivação da democracia, por meio da participação popular.

Revelou-se que historicamente a cidadania se desenha e se transforma com os demais institutos sociais, por consequência, deve-se pensá-la não como algo dado ou originado no seio social, um status concedido. A cidadania precisa ser vista como algo construído e em contínua evolução. Sendo assim, a cidadania deve ser estudada e analisada como um processo, havendo, por isso, de se considerar todos os momentos e fases deste processo para entendê-lo e por fim, saber em que nível de eficácia se encontra a cidadania posta no instante atual da sociedade.

Adiante, no capítulo terceiro, foram perfilhados os mecanismos de exercício da cidadania previstos na Lei Fundamental Pátria em vigor e procurou-se fazer uma explanação simples de seus conceitos e principais características. Mostra-se a vontade de erigir um Estado democrático desde a concepção da Constituição, com a convergência de ideias para abertura do processo constituinte, que mesmo tendo sofrido perdas nesse objetivo, revelou a força e a capacidade do povo brasileiro em arregimentar-se em prol da democracia.

Ainda que não tenha partido de um movimento revolucionário a convocação da Assembleia Constituinte, embora não haja atendido todos os reclamos sociais, a Constituição resgatou direitos fundamentais, restaurou o processo eleitoral direto e fez constar de seu texto vários instrumentos imprescindíveis à construção da cidadania plena e ativa.

Neste capítulo terceiro indagou-se sobre quem é o cidadão legal, previsto na Constituição, por que não se utiliza das prerrogativas constitucionais para a plenitude do exercício desta cidadania, qual o espaço destinado a ele, que Estado abriga o cidadão real e buscou-se fazer uma análise sobre a evolução da ideia de cidadania.

Também no terceiro capítulo levanta-se a questão da educação para a formação cidadã, no sentido de superar a ideia de uma cidadania *status*, apolítica, transformada em entidade consumidora pelo mercado e recebida como uma benesse estatal. É preciso reconfigurar o ser cidadão para apresentar-se como um sujeito efetivo da sua história.

Enfrentando o desafio da pesquisa de campo, para alcançar relatos e experiências a respeito do tema do trabalho, o quarto capítulo adentra nas nuances do Poder Legislativo Municipal, considerado a esfera de representação mais próxima do cidadão e denominada comumente “Casa do Povo”, necessita estar gerido e direcionar sua função ao interesse público, como é regra para toda a administração pública.

Adentra este quarto capítulo na previsão constitucional do Estado do Ceará para o exercício da participação popular, sendo este instituto o segundo título

daquele texto legal, proclamando instrumentos já prescritos na Constituição Federal e inovando com a possibilidade da lei de iniciativa compartilhada.

Consta também nesta quarta parte do trabalho dissertativo a legislação municipal pertinente à participação popular, com detalhes de sua Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, no que diz respeito aos instrumentos previstos de participação popular.

A pesquisa de campo pretende revelar o comportamento político dos cidadãos que acorrem às sessões da Câmara Municipal, considerando para isso a sua conduta individual e opinião. Intentou-se com a aplicação de questionário composto por 18 (dezoito) perguntas encontrar uma média de opiniões e condutas relativas à participação do cidadão nas sessões da Câmara Legislativa Municipal e o que elas podem revelar dentro do contexto social e histórico em que ocorreram.

Sendo assim, o questionário contemplou perguntas relativas ao interesse pelo tema, sobre qual a forma utilizada para informar-se sobre os fatos relacionados à política de modo geral, qual a frequência com que o cidadão conversava e se considerava entender sobre política, e ainda se entendia poder influir na política e no governo locais.

A democracia, para ser legítima e efetiva, exige a presença da participação popular como um de seus elementos basilares, sendo este elemento o formador da soberania popular, que junto com a dignidade da pessoa humana, são citados como pilares do regime democrático de governo.

Estabelece a Constituição brasileira, em 1988, o duplo alicerce: soberania popular e dignidade da pessoa humana para servirem de embasamento à democracia. Estes dois princípios devem ser além de protegidos, efetivados.

Continuar estudando e debatendo a democracia, a cidadania e a participação popular, como um tripé indissociável, capaz de dar sustentáculo ao Estado que surgirá após o processo transitório é de relevância indubitável. A pesquisa não pode desleixar-se de tais temas por entendê-los deveras contemplados; somente com o depurar de tantos discursos e análises, aliados às experiências práticas se encontrará o caminho da justiça social.

Educar para a cidadania, desde a introdução nos currículos escolares de noções de direito constitucional, com ênfase para o estudo dos direitos humanos e fundamentais, passando pela implantação de mecanismos de participação nos diversos poderes e setores da administração pública, já previstos na norma constitucional, até a participação direta mais ampla nos cargos eletivos, através de uma reforma do processo eleitoral onde haja transparência nas campanhas e sobre o financiamento que recebem em prol das candidaturas podem ser elementos de fundamental importância para a transformação social exigida para a efetividade da democracia, com a conquista da cidadania ativa.

A linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo abarca o tema proposto de forma irrefutável na medida em que este trabalho de dissertação estuda a democracia, vendo-a como direito fundamental e não simples modelo de governo e tenta demonstrar a intrínseca relação entre tal instituto e a cidadania exercida pela participação popular, sem as quais não se contemplaria sua existência. Analisa para tanto os mecanismos para a participação popular previstos na Constituição Federal de 1988, na norma surgida do Poder Constituinte derivado, a Constituição Estadual do Ceará, na Lei Orgânica Municipal de Juazeiro do Norte e no Regimento Interno da Câmara de Vereadores deste município.

Por esse mesmo viés, relaciona-se com os estudos realizados pelo orientador desta dissertação que pesquisa e defende a cidadania, como instrumento de realização ao direito à participação popular e à democracia. Seus escritos a respeito do tema remetem a questionamentos relevantes e impelem a comunidade acadêmica à curiosidade, instigando o encadeamento do exame e análise destas variáveis.

Restam aclaradas as razões para interesse no estudo realizado, e mais ainda, quando pessoalmente envolvido o pesquisador na formação do indivíduo em um de seus misteres mais intrinsecamente relacionados à cidadania ativa, o exercício profissional do direito. Pelas carteiras estudantis das sucessivas turmas de graduação em Direito, passam, ávidos de conhecimentos e, sobretudo, de propostas ideológicas que possam desenhar em seus horizontes com cores intensas e reais, as possibilidades de construção de um mundo mais justo, onde os direitos fundamentais existam também de fato, e em caráter universal e humano. São estes

personagens da vida real que fazem o interesse pelo tema reavivar-se constantemente. Estudar tais mecanismos de efetivação da participação política e compreender o papel deles na construção de uma cidadania ativa para a reformulação da democracia é possibilitar também ao estudante graduando a percepção do quanto a Ciência do Direito é viva e pode influenciar o dinamismo da vida em sociedade.

No tocante à pertinência da pesquisa dentro do projeto de parceria entre as instituições do programa de Mestrado Interinstitucional, a Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e a Universidade Regional do Cariri – URCA, pode-se auferir que ambas as instituições pugnam pela valorização da conquista dos direitos fundamentais, pelo evoluir do constitucionalismo na contemporaneidade e pela ressignificação da democracia, para que o país possa revelar efetivamente o seu caráter de Estado de direito, onde o cidadão consiga amparar-se na lei para pleitear sua digna sobrevivência, sua plena vida ativa.

Lançando o olhar para o trabalho, pode-se afirmar que muito significou traduzir para os documentos magnos a propositura de um regime democrático de governo. Tais declarações impuseram a obediência ao princípio da liberdade de expressão, ao pluralismo ideológico e político, derrubaram os antes intransponíveis muros da censura, aclararam as atividades da administração pública e reavivaram o poder da lei em defesa da dignidade da vida humana. Claras conquistas, se vislumbradas em uma perspectiva retrógrada e analisadas em comparação ao modelo antes aplicado.

Transformar o indivíduo, cidadão passivo e conformado com as benesses do Estado, em um cidadão atuante, que conhece os direitos já alcançados, sabe como exercê-los, defendê-los de ameaça ou resgatá-los, caso sejam tolhidos, é passo imprescindível para a renovação da democracia, para sua plena concretude.

Há que se engendrar um pensamento comum de defesa da democracia, de garantia da efetivação das conquistas alcançadas a custo de vidas, perscrutar os passos que levem à conscientização de todos sobre a importância de estar a par de todas as decisões políticas, descobrir os caminhos para a participação popular.

## 2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA CONCREÇÃO ATRAVÉS DA CIDADANIA ATIVA

Deveras perscrutado este tema, ainda não se pode dizer que esteja encerrado, quiçá não se diga jamais. A democracia, por forma de governo, tem se revelado, ao longo dos séculos anteriores e posteriores à era Cristã, o pilar sobre o qual se viu desenvolverem-se princípios e normas garantidoras (ou pretensoras de garantir) um ideal de vida coletiva, embora também se tenham vislumbrado surgirem de seus pés fundadores, as raízes das maculadas burocracia e corrupção governamentais.

No livro *A democracia*, Kelsen (2000) avisa que o uso indiscriminado do vocábulo “democracia”, nos séculos XIX e XX, fez com que a palavra perdesse o seu sentido real. Para ele houve um verdadeiro abuso dessa noção política, tendo se prestado a todas as ocasiões e finalidades, assumindo significados tantos e, por vezes, sendo mesmo degradado o seu sentido num linguajar político vulgar.

Buscar um significado único para Democracia tampouco pode ser aconselhável, como bem adianta Robert Dahl (2001), ainda que tenha uma longevidade tão extensa na história, a ideia pode representar acepções diversas em determinado lugar, ou em algum período de tempo, ou ainda que seja em um mesmo instante histórico, pode ser diferente para um povo em relação a outro. Além disso, lembra que pouquíssimas amostras de democracias podiam ser relatadas antes das revoluções inglesa e francesa e, onde estas puderam ser registradas, a restrição dos cidadãos em participar era muito mais expressiva que a própria participação.

Kelsen (2000) apresenta a ideia de democracia dizendo que ela é a confluência de dois princípios: a liberdade e a igualdade. Explica que se os homens são verdadeiramente iguais, em princípio não haveria necessidade de alguém comandar, contudo, se desejamos viver essa igualdade, vamos nos deixar comandar. O ideal que nos comandássemos a nós mesmos, mas essa liberdade natural dá lugar ao que o autor chama de liberdade política ou social, ao invés de ser o pensamento de ausência de qualquer domínio, passa a ser a autodeterminação do cidadão, participando das decisões do Estado.

Até mesmo no século XIX, após as conquistas dos direitos individuais e políticos, pós-revolucionários, marcando o período do Constitucionalismo liberal e ainda, depois do pós-guerra, já em meados do século XX, quando se empreendeu a alavancada para o retorno do Estado benfeitor, o conhecido Estado do bem estar social, a democracia sofreu rupturas bruscas com a instalação de regimes totalitários.

Como movimento que se opôs a estes regimes ditatoriais que vigoraram por mais de duas décadas, na segunda metade do século passado, em quase toda América Latina, houve a chamada redemocratização. Uma tentativa ou um verdadeiro engodo em que os Estados promovem uma reorganização político-institucional em modelos mais abertos, proclamando-se em Constituições promulgadas como Estados democráticos de direito.

Touraine (1996) analisa essa fase e indaga se não é apenas uma impressão que deixa o fato de se destruírem tais modelos autoritários e se pensar num triunfo pleno da democracia, como se democracia fosse apenas esse sentido negativo, da não imposição direta da vontade de um ditador. Diz mais, que hoje se vive uma democracia que se “degrada em liberdade de consumo ou supermercado político” (TOURAINÉ, 1996, p. 20).

Muito significou traduzir para os documentos magnos a propositura de um regime democrático de governo, tais declarações impuseram a obediência ao princípio da liberdade de expressão, ao pluralismo ideológico e político, derrubaram os antes intransponíveis muros da censura, aclararam as atividades da administração pública e reavivaram o poder da lei em defesa da dignidade da vida humana. Claras conquistas, se vislumbradas em uma perspectiva retrógrada e analisadas em comparação ao modelo antes aplicado.

Convém não se olvidar o passado. Convém analisar fatos sempre em seu panorama histórico, a fim de que não se desperceba o sentido evolutivo ou involutivo que receberam ao largo do tempo.

A democracia seria uma palavra bastante pobre se não tivesse sido definida nos campos de batalha nos quais tantos homens e mulheres combateram por ela. E se temos necessidade de uma definição consistente da democracia, é, em parte, porque é preciso manifestá-la contra aqueles que, em nome das antigas lutas democráticas, tornaram-se ou ainda

permanecem servidores do absolutismo e da intolerância. (TOURAINÉ, 1996, p.21).

Entende-se hoje que o processo de redemocratização, embora tenha manifestado o evoluir, necessita apurar-se e seguir a incessante marcha das transformações sociais.

As estruturas sociais receberam novos formatos, desde a redemocratização, o processo de globalização acelerou-se e as novas tecnologias de acesso à informação causaram uma verdadeira revolução na vida em sociedade.

Os modelos de democracia vividos não se coadunam com o instante por qual perpassa a humanidade, há de se moldar um novo pensar e de se construir um outro modo de ser democracia. Touraine (1996, p. 21) adianta essa premência e afirma: “Já não queremos uma democracia de participação; não podemos nos contentar com uma democracia de deliberação; temos necessidade de uma democracia de libertação.”

## **2.1 A democracia**

### **2.1.1 O que é democracia?**

Pretende-se, neste tópico, iniciar os estudos sobre democracia com o entendimento de alguns autores sobre o seu significado. Embora haja um certo consenso sobre a intangibilidade do alcance de um conceito para tal instituto, em virtude de suas múltiplas facetas e de que, ao longo de todo o tempo, coexistiram democracias distintas umas das outras, deixando a sua determinação ainda mais dificultosa, pois mesmo com a contemporaneidade delas não havia semelhança em suas manifestações, procura-se nas teorias sobre democracia a compreensão básica de seus elementos e características.

A primeira dificuldade encontrada para se alcançar o entendimento do que seja democracia, conforme analisa Shumpeter, na obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, será especificar um dos principais elementos de sua definição: a vontade geral, o bem comum. Sendo democracia, conforme expressaram as teorias filosóficas do século XVIII, “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões

políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SHUMPETTER, p.300,), como se chegaria a um consenso sobre o que se deve ter por “bem comum”? Assinala o economista que não há esse bem comum, por razões diversas e a principal: porque o que pode ser bom para um determinado grupo, não o será para outro ou para os demais.

Perpassando essa dificuldade, volta-se à análise de outro ponto, o poder de decidir em questões políticas dado ao povo na democracia, o poder de formar o governo, levando-o a ditar um conceito: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” (p. 321). Esta sim, a principal característica da democracia para Shumpetter, a possibilidade de competir pelos votos para liderar.

Impende notar suas conclusões a respeito da democracia em governos parlamentares como relata que esta vem denotar “apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão.” (p. 339) Os líderes é que concorrem livremente entre si para fazer valer suas ideias, sendo assim, se pode dizer, tomando em conta este aspecto, que a democracia é o “governo dos políticos.”

Não há, na visão de Shumpetter(1961, p.345-350), a preponderância do elemento povo, ou da participação deste nas decisões a respeito dos rumos de atuação do governo. Sua preocupação está em demonstrar as condições básicas para a realização de uma democracia, elencando-as e explicando cada uma.

Seria a primeira: a alta qualificação do material humano a serviço da política, que os eleitos para o parlamento e os que assumem postos ministeriais sejam capacitados. Em segundo lugar, propõe como condição para o sucesso da democracia, que o campo de decisões políticas seja reduzido. Também cita como condição uma bem treinada democracia, com forte sentido de dever e espírito corporativo. E finaliza com a condição que denomina de autocontrole democrático, que seria uma capacidade tanto necessária ao parlamento quanto ao eleitorado; de resistirem às ofertas de “loucos e ladrões”, um nível moral e intelectual que os impeça de se dirigirem a direções erradas.

Por um outro viés, voltando os olhos para a importância que se deu nas últimas décadas à participação popular, na obra *Participação e teoria democrática*, Carole Pateman (1992, p. 9) analisa o lugar desse instituto numa teoria viável para a democracia e o confronta ao exemplificar sua presença em momentos de totalitarismo. Para embasar sua fala, usa a análise de Schumpeter sobre democracia onde este critica a teoria que trata desse instituto como uma teoria de meios e fins, dizendo ser, na verdade, a democracia um método político, um tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas, no qual os indivíduos vão ascender ao poder após luta pelo voto do povo. Pateman (1992, p. 13) conclui que na visão de Schumpeter essa competição é o diferencial do método democrático para os demais métodos políticos.

Reitera o autor citado a ênfase dada à participação popular pelas teorias clássicas e a suspeita que se levantou ao ideal democrático em virtude desse realce para a participação mesmo em momentos trágicos como o colapso da República de Weimar ou na implantação de regimes fascistas no pós guerra que se fundavam em ampla adesão e participação das massas, mesmo que forçada. (1992, p. 11). Em teorias atuais sobre democracia, há uma tendência em enfatizar o perigo dessa participação, principalmente nos escritos de teóricos norte-americanos, que chegam a rejeitar o ideal de participação nas democracias, posicionando-se dessa forma, com o fito de deixar garantida a estabilidade do sistema político.

Em defesa das teorias clássicas, Pateman vem reafirmar a posição de Rousseau como teórico da participação, na sua apresentação de sistema político em *O contrato social*. Diz que, além da proteção institucional que a participação dos indivíduos traz para a tomada de decisões, ela vai suscitar um “efeito psicológico sobre os que participam assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas.”(1992, p. 35).

Há um verdadeiro ensinamento ao indivíduo que atua na vida política ativamente, ele passa a diferenciar seu papel de cidadão público do de cidadão privado, e mais, com a participação contínua, esse sistema passa a retroalimentar-se, onde as qualidades exigidas à participação vão se desenvolvendo com a sua prática, ou seja, quanto mais participa, mais o indivíduo está apto a participar.

Rousseau ressaltou em sua teoria, que a verdadeira democracia não tem como coexistir com a delegação de decisões, ou seja, com a representação política. Diz que “a vontade de modo algum se representa, ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo” (ROUSSEAU, p. 96). Com tal ilação negatória, conclui que só é possível haver democracia em pequenas unidades políticas, onde se poderia garantir a formação da vontade geral.

Há uma capacidade, ou faculdade existente em cada indivíduo, para Rousseau, que o impulsiona à tomada de decisões visando o bem comum, uma espécie de virtude, suscetível, porém, de ser diminuída ou desaparecer em situações onde a sobrevivência precisar ser garantida. Sendo assim, em condições sociais adversas, o ideal do bem comum poderia ser negligenciado e os interesses privados se sobreporiam ao interesse público.

Verdade é que, diferente do ser humano apresentado por Thomas Hobbes, lobo dos seus pares, Rousseau apresenta um indivíduo social que se dispõe a lutar pelo bem-estar e conservação da espécie e que refrega o sofrimento ou perecimento de qualquer ser sensível.

Entretanto, ao apresentar o tópico sobre Democracia, em sua obra, Rousseau demonstra aspectos negativos importantes para essa forma de governo:

Se tomarmos o termo no rigor da aceção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos; e vê-se facilmente que não seria possível estabelecer comissões para isso sem mudar a forma da administração. (ROUSSEAU, 1996, p. 83)

Arrefece ainda mais sua incredulidade quando diz também que esse modelo pela sua inconsistência, é o mais sujeito às “guerras civis e agitações intestinais”, trazendo uma demanda de fiscalização e vigilância muito maior para sua manutenção. E conclui: “se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens.” (1996, p.84).

Para trazer tal discussão ao tempo presente, Chantal Mouffe questiona em seu livro *La paradoja democrática* (2003, p. 24) o reconhecimento quase geral do final do século XX, de que é a democracia liberal a única forma legítima de governo.

Para a autora, este entendimento pode não deter a força aparente e nem durabilidade. Sinaliza a previsão de um crescente movimento de partidos de extrema direita em muitos países da Europa, aliado a um descrédito sobre os partidos tradicionais e sobre as instituições, trazendo um efeito devastador sobre os valores democráticos.

Crítica da democracia deliberativa, modelo que propõe o estabelecimento de um consenso racional diante das questões postas, Mouffe (2003, p. 20) não reconhece a necessidade deste consenso, defende o reconhecimento e a valoração da diversidade sem a necessidade de reduzi-la a um modelo uniforme de cidadania. Portanto, deve-se buscar um modelo de democracia onde instituições possuam regras que abarquem a pluralidade de cidadãos existentes.

O modelo de democracia sugerido recebe a denominação de “pluralismo agonístico” e para apresentá-lo, a professora belga oferece uma distinção conceitual básica entre “o político e a política”, ensinando que por político se entenda o antagonismo comum às relações humanas e sobre política se diz respeito ao conjunto de práticas, discursos e instituições que pretendem organizar a coexistência humana em potenciais conflitos devido à dimensão do político. Assim, o papel da política democrática não será a superação da oposição entre uns e outros atores sociais de posicionamentos distintos; do ponto de vista do “pluralismo agonístico”, a política democrática deverá ser concebida enxergando os outros não mais como inimigos, tão somente como adversários que terão direito a defender suas ideias. Para Mouffe (2003, p. 34) , seria esse o verdadeiro sentido da tolerância democrática. Ainda mais, entender que os conflitos não cessam na democracia plural, mesmo que ocorram consensos, acordos, porque estes são parte da política, seriam somente “respiro temporal”.

Una diferencia importante com el modelo de la “democracia deliberativa” es que para el “pluralismo agonístico” la primera obligación de la política democrática no consiste en eliminar las pasiones de la esfera de lo público para hacer posible el consenso racional, sino en movilizar esas pasiones en la dirección de los objetivos democráticos. (MOUFFE, 2003, p. 35)

Embora as diferentes teorias sobre democracia revelem uma infinidade de formatos e entendimentos sobre tal instituto, dificultando dessa maneira um descobrimento de diagnósticos conceituais mais sintéticos, tal riqueza e amplitude recrudescem a necessidade de se estudar e debater a respeito. Não parece

prudente definir democracia sob um único viés, há que considerar suas experiências espaciais e temporais, a importância de determinadas variáveis no conceito e os objetivos que se querem alcançar com a determinação deste.

### **2.1.2 A democracia como tipo de governo**

Entendida como a forma de vida política que concede maior liberdade às pessoas, reconhecendo e protegendo sua diversidade, a democracia passou por fases distintas. Desde a idade clássica vem sendo usado esse termo para denominar uma das formas de se exercer o poder político.

Como ressalta Bobbio (1987), na obra *Estado, governo e sociedade*, o conceito de democracia deve ser analisado junto aos demais conceitos do mesmo gênero ao qual pertence, ou seja, ao lado dos outros tipos de governo, para ser feita a devida comparação e encontrar as características que lhe são próprias. Adverte que pode haver vários usos da teoria das formas de governo, elencando o descritivo ou sistemático, que aborda a classificação quase biológica dos tipos; o uso prescritivo ou axiológico, pensamento que encerra juízo de valor, alinhando as variadas formas de governo de acordo com preferências e por fim, o uso histórico da teoria sobre as formas de governo, que as analisa enxergando as fases do desenvolvimento histórico pelas quais passaram.

Lembra também o autor que esses usos da teoria não estão completamente separados, podendo-se encontrar classificação que considera o tempo histórico, o valor dado e a quantificação para diferenciar um modelo de governo do outro.

No uso descritivo da teoria, a classificação baseia-se no número de governantes. Usada por Platão (1991) e Aristóteles (2010), onde assinalavam que o poder poderia ser exercido por um, por poucos e por muitos, este último caso, o da democracia. Há de se frisar que na classificação de Aristóteles acrescenta-se o critério prescritivo e o filósofo diz que a democracia é a forma perniciosa do governo de muitos; ao modelo de governo empreendido por muitos de forma favorável dá o nome de “politéia”. Outro rasgo relevante nessa classificação é que alguns autores clássicos, como Maquiavel, reduzem para dois tipos de governo em relação ao número de governantes. Logo na primeira frase de *O Príncipe*, afirma que “todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens foram e são

ou repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2010, p. 47). Também Kelsen (1998), mesmo entendendo o critério descritivo superficial, divide os tipos de governo em autocracia e democracia, onde o primeiro seria a forma onde quem faz as leis são pessoas distintas de seus destinatários e a segunda forma aquela onde as leis são elaboradas por aqueles aos quais são aplicadas.

No uso prescritivo da teoria sobre as formas de governo, a democracia já foi classificada como boa e má, em juízo absoluto, e também a comparando aos outros tipos já foi considerada melhor e pior que eles. A condenação mais firme está na *República*, de Platão, onde diz que ela seria a forma mais degenerada de governo, tendo como princípio não uma liberdade, mas uma licenciosidade, ausência de respeito às leis e uma condescendência com a subversão de todos os tipos. Somente após as revoluções inglesa e francesa, com as conquistas relativas aos direitos políticos, os indivíduos conquistando cada vez mais espaço para participar da vida pública é que a democracia se fortalece no sentido de ser tida como a forma de governo mais favorável ao desenvolvimento humano.

O progresso da democracia caminha passo a passo com o fortalecimento da convicção de que após a idade das luzes, como observou Kant, o homem saiu da menoridade, e como um maior de idade não mais sob tutela deve decidir livremente sobre sua própria vida individual e coletiva. Na medida em que um número maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança. (BOBBIO, 1987, p.145)

No viés classificatório histórico, tomam-se as formas de governo como instantes evolutivos da civilização humana, vindo das monarquias e reinos, surgidos espontaneamente, até se transformarem em tiranias e aí serem substituídos pela aristocracia, que por sua vez se degenera em oligarquia e será substituída pela democracia, e esta quando maculada, dará lugar à oclocracia, conforme Políbio, citado por Bobbio (1987). Percebe-se que neste uso há sempre uma mescla com o critério prescritivo, onde o avançar ou o recuar dos modelos no período histórico se deu por suas benesses ou dificuldades.

O entendimento moderno sobre democracia como modelo de governo, ultrapassando as manifestações contrárias à sua apresentação, no sentido rousseauiano de falar que só seria possível um governo democrático em um Estado de território muito pequeno onde as pessoas se reunissem com facilidade e

até se conhecessem, leva à sua atual conjuntura de ser um governo por representação, como diz Bobbio: “uma forma de governo democrático corrigido, temperado ou limitado, e enquanto tal tornado compatível com um território muito vasto e com uma população numerosa” (1987, p.151).

Tocqueville é quem louva essa nova democracia por representação com maior clareza, ao constatar como estava sendo efetivada na América e assinalando sua forma mista de ocorrer: por vezes exercida através dos eleitos e em outras, pelos próprios governados: “Ora, é o povo que estabelece, em conjunto, as leis, tal como em Atenas; ora são os deputados, eleitos pelo voto universal que o representam e agem em seu nome, sob a sua vigilância quase imediata.” (TOCQUEVILLE, 2007, p. 97).

Para compreender melhor a democracia na contemporaneidade, passa-se a analisar os diversos formatos e concepções os quais vêm sendo outorgados a tal instituto.

### **2.1.3 As diferentes democracias**

Não se pode pensar hoje em um modelo de democracia puro, em sua apresentação direta, cujo exemplo ao qual mais se recorre é o das cidades-estado gregas, que tiveram duração de aproximadamente dois séculos (IV e V a.C), modelo esse que nada de comum encontra com as democracias ocidentais contemporâneas. Touraine (1996, p. 46) diz que: “não existe, em nenhum lugar, uma democracia ideal à qual se oporia o caráter excepcional de algumas experiências democráticas.” O autor distingue três formas de democracia, de acordo com a importância dada às suas dimensões: as limitações ao poder, a consciência dos cidadãos e a representatividade dos eleitos.

No primeiro modelo, com uma preponderância da lei e dos direitos fundamentais como limites ao poder, há uma representatividade limitada dos governantes e uma proteção maior dos direitos sociais ou econômicos, exemplifica Touraine (1996) com os regimes liberais do século XIX.

O modelo de democracia norte americana é o molde dado ao segundo tipo de democracia, aquela voltada para a cidadania, à Constituição e à integração da sociedade. Há neste tipo maior valorização da igualdade que da liberdade.

O terceiro tipo seria o modelo de democracia mais centrado na representatividade social, onde as categorias populares tivessem seus interesses defendidos, oposto ao modelo oligárquico. Exemplifica com a França do século XX, onde as liberdades públicas e lutas sociais ganharam mais corpo.

Entendido que as perspectivas de análise dos tipos de democracia podem ser variáveis, de acordo com o critério ao qual se quer dar ênfase nesta observação, é necessário ainda avaliar a classificação mais discutida nos últimos tempos: a que considera os meios de exteriorização da vontade do povo. Assim sendo, têm-se as espécies: 1. Democracia direta; 2. Democracia indireta ou representativa e 3. Democracia semi-direta, mista ou participativa.

A modo simples, pode-se definir democracia direta como o tipo de governo onde o próprio povo exerce os poderes governamentais, autodeterminando-se quanto às decisões e leis e todos os direcionamentos dados ao Estado, divisa-se na história antiga pelo modelo grego de democracia. E ainda na Grécia, sua essência literal via-se deturpada pois não havia universalidade dos interessados na condução do Estado: mulheres, escravos e estrangeiros não eram cidadãos e portanto, não estavam aptos a participar das decisões públicas.

Democracia indireta ou representativa é o modelo de exercício do poder através de representantes, ou seja, a maioria governa por outorga desta função, através de um sistema eleitoral onde são eleitos para assunção das funções estatais aqueles que devem falar por todos. Dallari (1999) esclarece que esse modelo de democracia desenvolve-se tanto pela dificuldade de se reunirem grandes populações nos territórios vastos, como pela comodidade de alguns burgueses em ordenar mandatários em seu lugar às assembleias políticas, com uma lista de temas e o posicionamento que deveriam tomar, assinando para tanto, um termo onde se comprometiam a cumprir o desiderato, verdadeiros advogados políticos.

Na atualidade, a democracia representativa se realiza em grande parte dos países ditos democráticos, operando através dos mandatos representativos, entregues pela maioria, por meio de eleições, àqueles que vão lhes representar. Tais mandatos revestem-se de força tal, pelo princípio democrático de vitória à maioria, que quem o recebe, representa não somente os que lhe elegeram, mas a totalidade dos cidadãos; além disso, as decisões do mandatário são independentes,

mesmo não estando em consonância com o interesse do povo, ainda assim, lhes obriga; não obriga o mandatário a justificar as razões pelas quais decidiu; dá-lhe poderes gerais e pode-se afirmar que se reveste de critérios de revogabilidade quase inalcançáveis.

Não é de se espantar que esteja tal forma de democracia sendo alvo de críticas, tais as concebidas por Rousseau, quando dizia: “O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez estes eleitos, torna-se escravo e nada mais é.” (ROUSSEAU, 2003, p. 49).

Esse liame que mantém o vínculo do representante com o povo que representa é, por demais, frouxo na democracia representativa. E esses problemas se revelam numa crise de legitimidade do sistema de representação causada por fatores diversos, os quais podem ser citados: a falta de controle dos partidos e eleitores sobre os eleitos, o próprio sistema eleitoral que dificulta e por vezes, barra o ingresso de partidos pequenos; a desconexão entre o projeto de campanha e a prática do eleito, entre outros tantos, comprobatórios da dificuldade em creditar confiança a tal modelo, como bem anotam Nunes e Schirmer (2010).

O último modelo citado, a democracia semi-direta ou mista, ou participativa é este que absorve elementos dos outros dois tipos, da democracia direta com alguns mecanismos de participação direta dos cidadãos nas resoluções e funções de governo e da democracia representativa, considerando a viabilidade desta representação no espaço territorial e cultural em que se encontram os Estados.

Atente-se para este tipo de democracia, pois muitos e consagrados estudiosos da Ciência Política, da Sociologia e do Direito veem nele o futuro da democracia e a configuração de uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo, uma versão aprimorada do Estado social, sustentado pelas bandeiras da soberania, da igualdade e da justiça social, conforme leciona Bonavides (2001).

## **2.2 A democracia participativa**

Mesclar as fórmulas já vividas de democracia para colher das experiências os seus êxitos e depurar delas suas limitações e incorreções é a proposta deste modelo de governo, a democracia mista, semi-direta ou participativa. Trazer para o espaço público todos os envolvidos nas demandas e projetos de interesse público,

para que haja exercício da soberania popular, para que, igualitariamente e fazendo uso das liberdades como instrumento de desenvolvimento, alcancem a justiça social.

Este momento de transição paradigmática, bem desenhado por Boaventura de Sousa Santos em *A crítica da razão indolente* (2011, p.29), que o diz bastante complexo, por enfrentarmos “problemas modernos para os quais não há soluções modernas.”

Há um desassossego no ar. Temos a sensação de estar na orla do tempo, entre um presente quase a terminar e um futuro que ainda não nasceu. [...] Pode-se pensar que esse desassossego é típico dos tempos de passagem de século, e, sobretudo, de passagem de milênio, sendo por isso um fenômeno superficial e passageiro. [...] Vivemos, pois, numa sociedade intervalar, uma sociedade de transição paradigmática. (SANTOS, 2011, p. 41).

Também Bauman (2009), sociólogo polonês de acurada visão sobre a modernidade, dizia que vivemos o tempo da “modernidade líquida”, onde se destruíram a solidez das instituições e dos valores em troca da fugacidade do tempo e da relativização do espaço. Mesmo as crenças mais arraigadas e as bases sociais mais fortes se desprenderam do homem moderno, ávido pelo consumo e pela frugalidade dos excessos e dos individualismos.

Porque é tempo de transformação, esta alcançará certamente os institutos de direito, o próprio direito precisará se adaptar e ser modificado para acompanhar a trajetória social. Miranda Rosa (2010), em estudos sociológicos da ciência jurídica faz um apanhado sobre a função social do direito e demonstra sua justura com respeito às mudanças na sociedade, sendo ele, o direito produtor e produto de transformações.

Assim, há de se prever a transformação da democracia, vislumbrando o uso histórico e prescritivo da classificação, visto anteriormente, pode-se dizer que dará um passo evolutivo, passando do estágio representativo para o instante participativo.

Para falar dessa nova democracia, Bauman cita Ulrich Beck que diz: “la posibilidad de que la democracia transcendiera la expertocracia, una clase de democracia que empiece donde el debate y la toma de decisiones se abran y puedan preguntar si deseamos una vida com las condiciones que se nos ofrecen...” (BAUMAN, 2009, p. 221).

Tais modificações devem envolver não somente as estruturas físicas da lei, dos espaços de decisão, das funções e elementos dos poderes, mas uma complexa e profunda transformação do consciente social, envolvendo todos os atores, em especial os que se mantiveram ausentes e apáticos até então.

Está-se, presentemente, numa conjuntura particular de transição paradigmática marcada pela crise do Estado-Nação e pelos impasses do processo democrático clássico, fundado na singularidade das práticas de delegação e representação política. Uma nova articulação da política com a sociedade implica a ampliação do espaço público, no reconhecimento de novos atores coletivos e de uma nova lógica de participação social. (WOLKMER, 1999, p. 1).

Leal (2001), em estudo conceitual sobre a democracia contemporânea, infere que essa crise denuncia a fragilidade dos mecanismos e instrumentos postos à disposição do processo político, dando ênfase ao problema da legitimidade da representação o qual vem “colocando em xeque as próprias instituições clássicas da democracia liberal burguesa (Parlamento, Partidos políticos, Poder Judiciário e Executivo, etc.)” (p.199) e prevê, da mesma forma, o surgimento de um novo modelo mais participativo de democracia.

Alerta Bobbio (1986) que a democracia representativa da forma como se apresenta e funciona, já é ela mesma uma renúncia à liberdade como autonomia. E pensar na possibilidade de usar as tecnologias de forma a empregar razão à ideia propagada de o que chama de “computadorcracia”, onde, num futuro próximo, cada cidadão pudesse transmitir por meio das redes virtuais de informação o seu consentimento, a sua anuência, para o autor é abusar da imaginação pueril. E justifica sua incredulidade em tal solução com o exemplo da quantidade de leis promulgadas a cada ano na Itália, número que exigiria que cada cidadão fosse convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia.

O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia. (BOBBIO, 1986, p. 26)

O modelo de democracia a ser gerado neste tempo de transições é misto, há de considerar aspectos favoráveis dos outros dois tipos, a democracia direta e a representativa, para alcançar um equilíbrio entre a participação popular direta e a representação. Weffort citado por Benevides (1991, p. 19) diz que: “o pior que pode

ocorrer quando se discute as relações entre a democracia direta e a democracia representativa é tomar qualquer delas como excludente.” Se houver exclusão de uma das duas vias de poder, a que permanece vigente torna-se autoritária. O princípio da representação e o da participação direta devem ser complementares, coexistirem a fim de servirem a criar o ambiente propício à justiça social.

O antagonismo tradicional entre a democracia representativa e a democracia direta foi substituído pela ideia de subsidiariedade, onde os institutos de democracia direta servem de corretivos as deturpações e vícios da democracia representativa, mas não substituem o sistema representativo, com eleições para cargos legislativos e executivos. (NUNES e SCHIRMER, 2010, p. 380).

Para Bonavides (2001), a democracia participativa irá configurar um novo modelo de Estado, o Estado democrático-participativo, um arremate do chamado Estado social, que abrigará verdadeiramente um povo organizado e soberano, uma Constituição aberta concretizando os princípios e direitos fundamentais e a cidadania exercida em sua plenitude.

Enfim, no novo paradigma de se fazer política não se está abandonando ou excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais (partidos políticos, ação da maioria, votos, etc.), mas sim avançando e ampliando o processo mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada e sistema de Conselhos) capazes de conviver com a democracia por delegação. A convergência dos processos democráticos tem de levar em conta, sobretudo, a participação comunitária, o controle dos cidadãos e a representação vinculante dos interesses em um novo espaço público, cujo palco privilegiado é o poder local. (WOLKMER, 2000, p. 123).

Em uma nova perspectiva democrática devem coexistir instrumentos de cogestão para garantia da transparência e finalidade pública do governo, por meio de debate das questões comunitárias e empós, a sua efetivação. E não se deve deixar ludibriar pelas teses apresentadas sobre a falta de discernimento e conhecimento adequados por parte da comunidade ou por sua ausência de organização política, afirmando que tais fatos seriam empecilho para a articulação e mobilização em torno das demandas públicas, tampouco servirá o argumento sobre a alta complexidade da administração pública, que de tão específica impediria o cidadão comum de compreender suas nuances operacionais e atuar em prol de seus interesses, discutindo e deliberando sobre as ações e políticas públicas adotadas ou por serem adotadas, preleciona Leal (2013).

Instrumento eficaz e intrínseco à democracia é a participação popular. Não se pode conceber o governo de todos, pelo interesse de todos, uma verdadeira democracia, se não estão todos articulados e sendo ouvidos, no mínimo, tendo a possibilidade de opinar nos momentos de decisão mais relevantes.

Democracia é conquista, é direito fundamental, nas lições de Bonavides (2011). Não pode ser esquecido ou renegado à função simbólica, sob pena de, como qualquer direito, cair em desuso. Uma democracia em desuso, socialmente ineficaz, abre espaço aos seus piores antagonistas, os modelos autoritários de regimes de governo. Uma democracia da qual não se exaure as amplas possibilidades que comporta, finda em transformar-se num modelo tacanho, apático e frágil, passível de ser destruído ou desmazelado por qualquer brisa de autoritarismo.

### **2.3 Democracia e cidadania**

Para ser democracia, para ter uma sociedade democrática deve haver uma consciência voluntariosa nascida na participação, na atividade real do ser cidadão. Neste mesmo pensamento,

É uma sociedade constituída de indivíduos ativos, que designamos como sociedade democrática, entendendo, como tal, não a sociedade que possui um regime político denominado de democrático, mas aquela sociedade organizada a partir de parâmetros instituídos por indivíduos participativos e incorporados em todas as instituições dinâmicas da mesma sociedade. (GORCZEVSKI, 2014, p.75).

Será possível engendrar um arquétipo de democracia onde esses desvios sejam expurgados ou ao menos, minimizados? Tal modelo pode ser a democracia participativa nos moldes em que já normatizada? A sua ineficácia deve-se a alguma falha de origem ou à inatividade do povo, seu destinatário e protagonista? Quando esse “povo” terá a capacidade de exercer uma cidadania ativa? Quando poderá protagonizar uma vida ativa, segundo a ideia de Hannah Arendt (2014)?

Para Boaventura de Sousa Santos (2011), vivemos o instante da transição paradigmática, estágio em que as teorias devem ser fundadas ou reinventadas, onde o caos revela-se em todos os setores e opera positivamente, criando o vácuo a ser preenchido com novas propostas. A insatisfação que grassa nas ruas virtuais,

embora contida nas vias públicas reais, denota a força insurgente criadora. É esse o tempo do pensar criador, da análise científica do tempo e espaço real, com seus valores positivos a serem preservados e com o desprezo de seus aspectos negativos. Um debruçar apurado para a suplantação dos erros, para o desvendar de novos caminhos político-sociais.

Pode-se para tal desiderato, realizar o caminho reverso e observar a democracia desde a sua fonte pretérita, quando em sociedades antigas, como a romana e a grega, se exercia, por alguns privilegiados, uma espécie de democracia bem próxima do molde considerado ideal, com a participação direta dos envolvidos e interessados nas discussões e decisões públicas.

Em tempos remotos, idos de meio século na era anterior à Cristã, Atenas era a cidade, o povo era o Grego, o espaço, sagrado, havia a presença espiritual de uma proposta para organizar e gerir os rumos daquela sociedade. O espírito de democracia ateniense movia os cidadãos à ação coletiva, levava-os às assembleias para ouvir e defender os rumos daquela sociedade através de discussões e debates a respeito das inovações legislativas que pudessem sobrevir. E não descuidemos do sacrifício pessoal impingido a estes considerados cidadãos,

O cidadão, como o funcionário público de nossos dias, devia pertencer inteiramente ao Estado. Na guerra, dava-lhe o seu sangue; durante a paz, o seu tempo. Não era livre de descurar dos negócios públicos para se ocupar com mais cuidado dos seus negócios particulares. Pelo contrário, devia descurar dos seus, para trabalhar em benefício da cidade. Os homens passavam sua vida uns a governarem os outros. **A democracia não podia existir senão sob a condição de trabalho incessante de todos os seus cidadãos.** (grifo nosso) (COULANGES, 1975, p. 266)

Não se deve entender a cidadania grega como espelho fiel da cidadania moderna. Enquanto aquela era ampla no tocante ao momento da participação, incluindo debates e deliberações, de outro lado, no que diz respeito à extensão da comunidade, sobre quem se podia intitular cidadão, ela apresentava sérias restrições, admitindo somente homens livres nessa condição, por isso também conhecida como “cidadania exclusiva”, nos dizeres de Cortina (2005, p. 40); já a cidadania moderna, restringe os espaços de participação, baseando-se no processo eleitoral, com a escolha de representantes para as deliberações, porém, tem

amplitude universalista de extensão, considerando cidadão todos os membros da comunidade.

Em *A Política*, obra que retrata o cidadão grego do período clássico, Aristóteles (2010, p. 28) tem por cidadania o *status* privilegiado do grupo dirigente da cidade-estado, é enfático quando diz: “o que constitui propriamente o cidadão, sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria.”

Uma cidadania recortada, servindo somente a alguns poucos, contudo bastante acertada em seu sentido, quando determina a necessidade de intervir na vida da *pólis*, através do debate, do uso da palavra (que é a maior distinção para os seres humanos, segundo Aristóteles), passando a usá-la em defesa de seus interesses e de sua vida, com menos uso, desta forma, da violência ou da força.

Sob essa perspectiva, o cidadão é o que se ocupa das questões públicas e não se contenta em se dedicar a seus assuntos privados, mas é também quem sabe que a deliberação é o procedimento mais adequado para tratar dessas questões, mais que a violência, mais que a imposição, mais até que a votação, que será apenas o recurso último, quando se já tiver empregado convenientemente a força da palavra. (CORTINA, 2005, p. 35)

Este viés de ampla participação na comunidade, já não é mais possível de ser exercido, pelo menos não nos moldes deste cidadão grego que podia falar nas praças; a participação dos cidadãos nos estados modernos está assegurada por implicar que eles são membros de uma comunidade política, onde podem expressar suas vontades, principalmente, através do sufrágio, com a eleição de representantes nos poderes constituídos.

Caminhando passos largos adiante na história, se chega ao período das luzes onde filósofos debruçavam-se sobre os fatos com olhares perscrutadores e elaboravam teorias até hoje passíveis de análise e utilização.

A fala de Montesquieu (1985), o Barão de *la Brède*, sobre democracia é um tanto questionadora. O filósofo entende ser esta uma forma coerente de Governo, porém, vislumbra nela uma espécie de oligarquia porque diz não passar do governo de alguns, com o consentimento de todos. O que leva ao amor pela democracia é a crença na igualdade e embora ela não possa ser alcançada em sua

totalidade, diz o autor, o fato de todos contribuírem com o governo de acordo com suas possibilidades, revela o princípio da igualdade.

Os perigos para a democracia, segundo Montesquieu (1985), seriam a insurgência dos governados e a corrupção, velha companheira dos administradores e governantes públicos. Já alertava, em sua época, sobre a perfídia que poderia envolver o povo em governos corruptos, quando estes chegassem a comprar com dinheiro os votos dos seus governados. E alerta: “Quanto maior a intensidade de sentimento de liberdade pensar o povo em relação ao usufruto das riquezas do Estado, mais perto da perda daquela liberdade estará” (p.114).

Mais incisiva ainda a concepção de Rousseau (2003) sobre a democracia, para quem não existiu e jamais se concretizará uma verdadeira Democracia. Para falar da democracia direta e apresentá-la como ideal impossível afirma: “se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 2003, p. 151). Como seria concebível que todo o tempo do povo fosse voltado para governar, legislando e executando? Assim, não teria como manter o Estado, sem a capacidade produtiva que a massa dos indivíduos tem. A democracia para o filósofo suíço deveria ser mista, onde o povo deveria delegar o poder, elegendo representantes, como afinal se tornou o modelo que hoje se chama de democracia.

Rousseau (2003) mostra que não é concebível esse governo de todos, entretanto se posiciona favorável a um modelo representativo por entender que o povo elegendo representantes teria mais propensão a acertar nas decisões que um príncipe à frente de seu trono. Somente viável seria esse modelo de democracia com participação plena em comunidades pequenas, para o autor, a natureza humana revelaria incompatibilidade com esse ideal democrático. Também era pensamento dele que o fundamento das leis deveria ser o interesse de todos, e não interesses particulares, como até hoje é pregado e pouco efetivado.

Estas ideias serviram, tempos mais tarde, para lastrear teoricamente as Revoluções e movimentos de independência que adviriam no século XVIII, fundadas nos ideais libertários e igualitários que eram o cerne do pensamento de Rousseau para a democracia.

Foi com esse espírito renovador de igualdade e liberdade que filósofos modernos, como Locke e Rousseau, conceberam as ideias de uma democracia liberal, baseando-se na razão e contrapondo-se ao direito divino.[...] Esses pensamentos procuravam, antes de tudo, regular as relações de poder, garantindo aos cidadãos livre atuação civil, econômica e política. Rousseau contestava o uso da força como reguladora da sociedade. Esta, segundo seu entendimento, devia reger-se pela consciência múltipla dos direitos e deveres dos cidadãos, os quais atuavam diretamente sobre si mesmos, no sentido de proporcionar a liberdade plena. (CÂMARA NETO e REZENDE FILHO, 2001)

Entretanto, o ideal de sociedade construído pelo liberalismo desse período, apontando para uma generalização da cidadania, estendendo-a ao máximo de indivíduos para se tornarem membros pertencentes à comunidade, já prenunciava o acelerado processo de formação das graves desigualdades.

Jack M. Barbalet, professor de sociologia australiano, em sua obra de título traduzido para *A cidadania* (1989), denuncia a concessão generalizada dessa cidadania meramente formal, criticando o que lhe parece significar que mesmo sendo concedidos os direitos ou as capacidades legais advindas do status de cidadãos não alcança todos que agora os possuem, tornando a posse do título de cidadão algo inútil ou, no mínimo, ineficaz.

Para o teórico da pureza do Direito, Hans Kelsen (2000), democracia pensada sob a ótica da teoria da Grécia Antiga tinha o significado de “governo do povo”, analisando literalmente a etimologia da palavra: *demos*= povo e *kratein*= governo. “A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política” (KELSEN, 2000, p.140).

Replica, no entanto, a ideia de governo para o povo, no sentido de esta suposição de atuação em prol do interesse do povo ser um desejo de todas as épocas, e difícil é encontrar resposta sobre qual seria exatamente o interesse do povo. Kelsen diz que se pode mesmo duvidar da existência de uma opinião popular sobre seus próprios objetivos e da vontade de se dirigir para alcançá-los.

Ainda questiona sobre se somente a democracia poderia ser tida como um governo para o povo, por esta ideia de ser formado o governo por homens inexperientes e desconhecedores das técnicas de administração sendo passíveis de cometerem erros e na verdade, prejudicarem o povo.

Os autores políticos tentam inúmeras vezes demonstrar que a autocracia, seja ela em forma de monarquia hereditária ou de ditadura de um caudilho, é uma forma de governo para o povo melhor que um governo do povo, i.e., melhor que democracia. Não se pode negar que esse argumento tem algo de verdadeiro, e que “governo para o povo” não é a mesma coisa que “governo do povo”. (KELSEN, 2000, p. 141).

Outro ponto relevante da análise Kelseniana sobre a democracia é com relação à classificação clássica dos modelos de governo quanto ao número de governantes, estruturada na obra de Montesquieu, da qual discorda no momento em que diz que sim, a aristocracia é governo de alguns, monarquia é governo de um, porém que democracia pode ser governo de um homem só ou de um grupo de homens, desde que seu arcabouço jurídico seja de leis elaboradas por representantes eleitos pelo povo.

No século passado, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, dizia que deveria ser base para o governo a vontade do povo e mais: “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos...”.

Note-se a importância de um documento formulado com o intento de ser norte jurídico e ideológico, como a Declaração Universal, expressar a democracia como um direito, direito a tomar parte no governo e ao seu exercício. Igual compreensão exegética traz o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 226 e promulgado por Decreto pelo então Presidente Fernando Collor, em 6 de julho de 1992, conforme o artigo 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.

Correspondência a estes mandamentos encontra-se na norma constitucional brasileira vigente, que conclama a participação ativa dos cidadãos em variados momentos e instituições de poder. Além da previsão do exercício pelo voto, pelo plebiscito, referendo, também abriu espaço para o exercício de uma cidadania

real com a participação no orçamento público, com os conselhos administrativos, audiências públicas, entre outros modelos diretos de manifestação cidadã.

*Demokratía*, do grego, literalmente governo do povo, fórmula racionalizada para ser arquétipo de distribuição do poder a fim de equiparar as benesses e as imposições, deve ter sua significação estendida conforme defende Bonavides (2013), para a ideia de ser mais um direito humano fundamental e não, tão-somente, uma das formas de governo classificada desde Aristóteles. Ao defender esta posição para a democracia no Estado social, di-lo ser o mais fundamental dos direitos:

Tanto quanto o desenvolvimento, é a democracia por igual direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata de poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da Sociedade, e não do Estado propriamente dito (...). (BONAVIDES, 2013, p. 16)

Na obra de Benevides (1991), lemos três importantes objetivos para o desenvolvimento da democracia: que ela venha servir ao controle de governantes arbitrários, também seja ferramenta de substituição de leis arbitrárias por leis justas e que sirva à participação da população na elaboração das leis.

Dentro do sentido evolutivo da democracia, demonstrado de forma indúbita por Robert A. Dahl (2001), quando esclarece que não se pode buscar o momento, um instante do surgimento da democracia, visto que ela, diferente da máquina a vapor, pode ter surgido em vários lugares ao mesmo tempo, de variadas formas, de acordo com as comunidades onde se percebeu a necessidade de um comando igualitário, em tribos diversas, por exemplo, onde a história não conseguiu registrar.

Para esse entendimento, o conceito de Marilena Chauí pode demonstrar que não se pode buscar a democracia como algo fixo, pronto e acabado, sobretudo continuar aperfeiçoando, experimentando e aprendendo com os erros cometidos:

Uma democracia que seja [...] invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua do estabelecido, a reinstalação permanente do social e do político. Como criação de direitos, como reconhecimento das divisões internas e das diferenças constitutivas do social e do político, a democracia abre para a história no sentido forte da palavra. E desfaz as imagens da boa sociedade e do bom governo, da 'comunidade ideal' transparente, virtuosa, sem conflitos, plenamente reconciliada consigo mesma, una e invencível. (CHAUÍ, 2011, p. 39).

Instituto jurídico de primazia para o avançar das relações humanas, sobretudo das relações políticas, a democracia encontra-se no rol dos inventos jurídicos que perpassam pelo momento da reconstrução, ou, ao menos, reinterpretção.

Entendida como um direito fundamental, daqueles dos quais não se pode abdicar, sob pena de se desconsiderar toda a trajetória de lutas para a conquista de tais direitos, a democracia para ser revista, ganhar sentido e realizar-se como proposta real de direito a ser exercitado e usufruído, impende esforços de concreção da cidadania.

A reinvenção da democracia em busca de sua plena efetividade é norte para a transição paradigmática em curso. Propagar a ideia de que a sociedade deve exercer sua cidadania, pode reativar o espírito da democracia. Trata-se de pôr em pauta esta nova ordem social: a responsabilização coletiva, a consciência comum de o quanto cabe cuidar e zelar pelo bom governo, pela administração acurada e proba da coisa pública.

Neste instante de auge da globalização é premente entender os aspectos capitais de todas as engrenagens e sistemas, como afirma Milton Santos (2002), "a era da globalização, mais do que qualquer outra antes dela, é exigente de uma interpretação sistêmica cuidadosa". Para o autor, esse mundo globalizado é perverso para com a maior parte da humanidade, fabricando desemprego, fazendo as pessoas perderem qualidade de vida, alimentando a fome e todo tipo de mazela, não sendo possível educação de qualidade para todos e ainda, fomentando males da consciência moral e do espírito: os egoísmos e a corrupção.

Para sair dessa fábula da globalização, com a propagação da ideia de que espaço e tempo foram reduzidos, que a informação está ao alcance de todos e o mundo, ao alcance da mão, e construir uma outra globalização aproveitando-se do que realmente é positivo neste novo formato de fronteiras ideológicas, filosóficas, culturais e espaciais: a mistura de povos e culturas em todos os continentes; a mescla de informações gerando um caldeirão de filosofias, em desfavor do antigo racionalismo europeu; e o que Santos (2002) chama de sociodiversidade, a junção

de populações extensas e diversas em áreas cada vez menores; tudo isso, seriam pontos a favor da construção desta nova história.

Tal como Boaventura de Sousa Santos, pensam os dois autores na possibilidade de estarem sendo produzidos novos discursos, novas narrativas para a verdadeira transição de eras, uma nova história.

No limiar deste novo mundo há de se refazer também o próprio indivíduo, aquele que irá dispor-se a exercer o papel de cidadão. Milton Santos (2002) é questionador e incisivo quando confronta a nação ativa e a nação passiva, sendo a primeira aquela que segue os moldes do “desígnio globalitário” e a outra seria formada pelo restante da população.

Para ele, a nação ativa, apesar de aparentemente estar articulada com o sistema ideológico predominante, onde efervescem as noções de prosperidade e ganhos, está, por outro lado, sendo conduzida pelas burguesias internacionais e nacionais associadas, ela não tem dinamismo próprio, diz o autor:

Este movimento não é próprio, mas atribuído, tomado emprestado a um motor externo; ele não é genuíno, não tem finalidade, é desprovido de teleologia. Trata-se de uma agitação cega, um projeto equivocado, um dinamismo do diabo. (SANTOS, 2002, p. 156).

E o que faz a nação passiva? A que é formada pela maioria da população, mas é excluída do mercado global ou vive nele de forma marginalizada? Para Santos, ela vive enraizada no seu meio, numa contradição entre estar conforme à racionalidade dominante e estar insatisfeita com os resultados que obtém, estando, num primeiro relance de olhar, estática. Tal estado de aparente imobilidade pode ser num segundo momento desfeito e daí ser possível um projeto de transformação, fundado na tomada de consciência e na experiência de escassez vividos no seu meio.

Daí, Santos (2002) explica o que vem a ser chamado de “espelhos da globalização”, que seria a troca de lugares da nação dita ativa com a nação passiva: o que se chama de ativa seria na verdade, a nação passiva, que se deixa levar pelos comandos da ideologia dominante, cegos e equivocados; enquanto a nação conhecida por passiva é, no presente e mais ainda será no futuro, a nação ativa.

Marcante a ótica de Alain Touraine (1996) para a identificação desse que ele chama de “sujeito” na democracia. Ensina que a democracia deve incentivar os indivíduos a serem sujeitos, integrados por racionalidade e identificados também por suas culturas e tradições.

A democracia é indispensável para que a liberdade possa administrar as relações entre a racionalização e as identidades. Se a democracia está ameaçada e se foi com tanta frequência e tão brutalmente destruída é porque, no mundo contemporâneo, o universo da racionalização e o das identidades, o universo dos mercados e os das comunidades estão cada vez mais separados...

Desta forma, numa democracia, deve haver o reconhecimento do pluralismo cultural, além do social. Ela deve incentivar os indivíduos a integrarem sua racionalidade, sua capacidade técnica e linguística, com sua identidade cultural. Para Touraine, a democracia seria uma “cultura e não somente um conjunto de garantias institucionais” (1996, p.175).

Além desta integração, deve-se cuidar em abandonar velhos hábitos perniciosos, como o da apatia e da conformação diante dos fatos postos, ou o simples pensamento de que não há saída, em virtude das mazelas instauradas em todas as instâncias de poder, uma verdadeira epidemia, como assinala Leal (2013). O sentimento individualista exagerado e alimentado pela veia do capitalismo desenfreado pode ser fator de desencorajamento do indivíduo à participação nos embates em prol da coisa pública, além da descrença no modelo representativo.

Esse individualismo gera um sentimento de contemplação ante os grandes problemas da vida, retira do indivíduo o instinto de luta por uma sociedade mais justa e o leva a abdicar de sua condição de cidadão. Efetivamente, cada dia é maior o distanciamento entre a sociedade civil e suas instituições representativas e podemos atribuir tal fato à desconfiança ou à decepção dos cidadãos com seus representantes e órgãos políticos. (GORCZEVSKI e MARTIN, 2011, p. 34).

Aliada a esse individualismo, o professor Luís Alberto Warat (2003, p. 13) lamentava o que chamou de “cultura do normativismo”, que seria uma representação da lei também absorvida por institutos como a cidadania e a democracia, impregnados de representações fantasmagóricas, abstratas, sem conexão com o mundo das pessoas e tampouco com a vida, as emoções e os conflitos humanos, dando como exemplo os princípios gerais de Direito e a concepção de Estado de Direito e os caracterizando como vazios de sentido.

Retornando à obra de Chantal Mouffe (2003, p. 35), que traz a proposição de um modelo de democracia plural, essa relação entre democracia e cidadania pode ser obtida através do reconhecimento do conflito como algo inerente à democracia, o confronto agonístico, que enxerga a ideia conflitante não como ideia inimiga, mas como adversária, e assim, a legitima, aceitando a natureza hegemônica das relações sociais.

## **2.4 História da cidadania**

### **2.4.1 A cidadania teve uma pré-história: o deus da cidadania**

Desde as primeiras organizações sociais humanas pode-se falar em processo construtivo da cidadania. Encontramos em Mumford (1998), na obra *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*, que analisando os achados paleontológicos pode-se considerar a composição remota de pequenos grupos sociais entre os homens primitivos, no tocante à alimentação, principalmente: comendo frutos, sementes, raízes, insetos, pequenos vertebrados e, ocasionalmente, unindo forças para abater predadores maiores. Também era comum compartilharem o mesmo espaço em grutas, cavernas ou em esconderijos naturais.

Sendo nômades, no entanto, não se pode afirmar que habitavam em tais lugares, sua vida condicionada pela caça e pela coleta naturais os impedia de firmarem-se em local único. Ainda assim, eles retornavam a estes locais por motivos vinculados à espiritualidade, onde podiam cultuar os mortos ali deixados.

[...] a estes centros o homem paleolítico constantemente regressava e não apenas porque estes locais lhes trouxessem vantagens naturais como segurança e esconderijo, mas movido por forças espirituais e até sobrenaturais, porque era nestes locais onde também deixavam seus mortos, os primeiros a possuírem um local permanente. (GORCZEVSKI, no prelo).

A ideia de cidadania apregoada nos dias de hoje, não tem seu berço original na cidadania grega, como é corriqueiro pensar e encontrar em textos diversos. É certo que a democracia organizada de Atenas, capital da região da Ática,

serve como signo exemplar para a civilização ocidental até hoje, no entanto, o embrião da cidadania data de alguns séculos mais atrás.

Desde os Hebreus, com a concepção de um Deus voltado para a solidariedade e que exigia um comportamento ético por parte de seus discípulos, se consegue vislumbrar uma ideia de cidadania sendo evocadas nos discursos e nos textos dos chamados profetas sociais, já no período da decadência monárquica, com a separação dos reinos de Judá e Israel.

Tais profetas acendem uma luz no horizonte quando agregam ao seu discurso uma forma de pensar os ditames religiosos sob o prisma da solidariedade, acrescentando às invocações ao divino uma série de preceitos éticos que deveriam nortear o comportamento dos seguidores de suas ideias para que estivessem verdadeiramente em consonância com o que era esperado deles pela divindade. Jaime Pinsky, em História da cidadania fala a respeito dessa obrigação ética: “Vale mais pensar e viver de acordo com os ensinamentos dos profetas, mesmo sem falar em nome deles, [...] do que alegar a herança e viver em desacordo com a essência de suas pregações.”(2013, p.20)

Embora o monoteísmo não tenha sido uma criação dos Hebreus, há citações de outras sociedades monoteístas anteriores como no Egito, no ano 1.375 a. C., quando o faraó Amenophis IV concebe o deus Aton, e mesmo em outras civilizações, que lutavam entre si e recorriam a seu deus para protegê-los e garantir suas vitórias; através de toda a história daquele povo, é possível ver a construção evolutiva desse modo de pensar a religião.

Lançando um olhar sobre a trajetória desse pensamento religioso pode-se dizer que ele nasce com muito de semelhante às outras culturas religiosas: pensa um deus guerreiro, que dá força aos exércitos para saírem vitoriosos das inúmeras batalhas travadas, uma divindade poderosa que se ocupa de liderar o seu povo à glória.

Porém, a herança diferida desse povo em termos religiosos é o pensar, mais adiante, em um deus não somente voltado para os “louros” das batalhas, mas que esperava de seus discípulos um modelo de comportamento solidário e ético,

voltado para o outro, no sentido de ampará-lo no sofrimento e auxiliá-lo na necessidade.

Seu grande legado foi a concepção de um deus que não se satisfazia em ajudar os exércitos, mas que exigia um comportamento ético por parte de seus seguidores. Um deus pouco preocupado em ser o objeto da idolatria das pessoas e com o sacrifício de animais imolados em seu holocausto, mas muito comprometido com problemas vinculados à exclusão social, à pobreza, à fome, à solidariedade. (PINSKY, 2013, p.16)

Estes escritos, principalmente dos profetas Isaías e Amós, são o fundamento do que se chamou de monoteísmo ético, esse modo de entender o deus único, preocupado com as questões voltadas para a solidariedade, a marginalização social e a pobreza, entendimento tal que serviu de base para as grandes religiões ocidentais, como o cristianismo, o islamismo e o próprio judaísmo. Também são tidos por Pinsky (2013, p.17) como a “primeira expressão documentada e politicamente relevante do que poderíamos chamar de pré-história da cidadania.”

Conhecido como o “profeta pastor”, Amós escreve antes de Isaías, em data provável de 745 a. C., uma obra curta, livro de nove capítulos, onde demonstra a ira de Deus com seu povo, pela desobediência aos preceitos, pela valorização dos cultos em detrimento do comportamento ético exigido por Deus e pela injusta distribuição da riqueza.

Eu detesto e desprezo as festas de vocês: tenho horror destas reuniões. Ainda que vocês me ofereçam sacrifícios, suas ofertas não me agradarão, nem olharei para as oferendas gordas. Longe de mim o barulho de seus cânticos, nem quero ouvir a música de suas liras. Eu quero, isto sim, é ver brotar o direito como água e correr a justiça como riacho que não seca. (BÍBLIA, Amós, 5, 21- 24).

Vindo do reino do Sul, Judá, Amós vai ao reino do Norte, Israel, denunciar e anunciar que o julgamento de Deus irá atingir não somente as nações pagãs, mas o povo escolhido, de quem iria ser cobrado com muito mais gravidade os pecados cometidos. Ele traz críticas severas aos que usam de atitudes ritualísticas como ir ao santuário, dar esmolas, somente para aplacar a própria consciência; aos juizes que julgam por receberem subornos; aos comerciantes que impossibilitam os pobres de comercializarem suas mercadorias por preços justos; assim, vê-se um incremento de forte retórica social na retórica profética.

Eles odeiam os que defendem o justo no tribunal e têm horror de quem fala a verdade. Porque esmagam o fraco, cobrando dele o imposto do trigo, eles poderão construir casas de pedras lavradas, mas nelas jamais irão morar; poderão plantar vinhas de ótima qualidade, mas do seu vinho não beberão.

Pois eu sei como são numerosos os seus crimes e graves os seus pecados: exploram o justo, aceitam subornos e enganam os necessitados no tribunal! (BÍBLIA, Amós, 5, 10-12)

Nos escritos do profeta Isaías, que datam do período entre os anos 740 e 701 a. C., considerado o “príncipe dos profetas”, há um forte discurso de preceitos éticos, uma carga de reprimendas fortes ao povo que esquece os preceitos do seu Deus.

Ai da nação pecadora, do povo carregado de crimes,  
Da raça de malfeitores, dos filhos desnaturados!  
Abandonaram o Senhor,  
Desprezaram o Santo de Israel,  
E lhe voltaram as costas”. (BÍBLIA, Isaías, 1, 2-4)

Há mais uma lição do próprio Deus que diz ignorar e não valorar os sacrifícios comuns que eram oferecidos à divindade, como a morte de animais em louvor, em detrimento de atitudes corretas e puras, esperadas por Deus. No livro de Isaías, capítulo 1, versículos 10 a 14, está escrito: “De que me serve a mim a multidão de vossos sacrifícios? [...] eu não quero sangue de bezeros e de bodes, quando vierdes apresentar-vos diante de mim. Quem reclamou isso de vós? [...] De nada serve trazer oferendas”.

Adiante, o mesmo profeta conclama a comunidade a reestruturar-se, falando em nome de Deus, convida o povo a retomar sua característica de fraternidade e solidariedade, a respeitar o direito e a proteger o próximo, dando ênfase a algumas classes desprestigiadas na sociedade como os órfãos e as viúvas, como a dar início a um rudimentar projeto de proteção social às minorias.

Tirais vossas más ações de diante de meus olhos.  
Cessai de fazer o mal, aprendei a fazer o bem.  
Respeitai o direito, protegei o oprimido;  
Fazei justiça ao órfão, defendei a viúva. (BÍBLIA, Isaías, 1, 15-17)

Impende notar essa visão mais minuciosa a respeito da história deste instituto, a cidadania, porque ela transcende a um passado bem mais remoto, conta de uma cidadania revelada nos ensinamentos proféticos, advinda das palavras de Deus através dos escolhidos a anunciá-las.

Enquanto grande parte da literatura que trata da história da cidadania, revele-a a partir das democracias gregas, instauradas nas cidades, como Atenas; este olhar mais acurado vai além e desvela o período pré-histórico da cidadania,

aquele instante no qual as ideias fundantes foram alicerçando-se no povo. Embora também revele criticamente que tais ideias poderiam ser reacionárias e nostálgicas em virtude do declínio do período monárquico, quando o reino já havia sido dividido entre Israel e Judá, e quando o povo hebreu já se dava conta que viver sob o jugo de uma Monarquia talvez não fosse tão tranquilo e o período tribal e nômade, quando organizados comunitariamente sob um governo patriarcal e sob os critérios de juízes eleitos dentro da própria comunidade para decidir situações extremas, tivesse sido bem mais favorável ao seu povo.

Amós, principalmente, ousou fazer ouvir bem alto o retrato de uma sociedade injusta. Mais que isso, e nisso consistiu seu caráter revolucionário, teve a coragem de dizer quais os caminhos que a sociedade deveria tomar para superar a injustiça e criar uma sociedade de pessoas com direitos individuais e sociais. Amós sabia que ao agir assim, questionava o reino e o templo, as bases da Monarquia hebraica. Ele e Isaías romperam com o ritualismo e com o pequeno deus nacional, um deus que necessitava do templo e dos sacerdotes para se impor. Ao criticarem o que existia e proporem uma nova sociedade, cortam suas amarras e partem para mar aberto. Desistem do deus do templo, de qualquer templo, e criam **o deus da cidadania**. (PINSKY, 2013, p. 27, grifo nosso).

A verdade é que tais discursos incutem a ideia de uma possível reorganização social a partir da solidariedade, da justiça social e de um comportamento ético por parte dos seguidores que respeitasse o cidadão. O **deus da cidadania**, como dito, exige não somente o seu culto, chega a mesmo desvalorizá-lo; o que requer em primazia é a veneração de seus ditames, a obediência a suas leis com completa transformação do comportamento.

Tais valores éticos, numa época tão remota, representam um avanço significativo no pensamento sobre a vida em comunidade e podem, em verdade, ser vistos como o alicerce da cidadania. Embora concebidos na veia religiosa, estes mandamentos e regras vão estender seus ditames por sobre essa sociedade que evolui, absorve modelos, e reinventa os já vividos.

#### **2.4.2 A história conhecida da cidadania grega e romana**

Passos adiante da pré-história da cidadania, faz buscar em Atenas, nos séculos V e IV a. C. e em Roma, do século III a.C. até o primeiro século desta era

Cristã, os novos de ideias que lançam o alicerce para o modelo de cidadania dos dias atuais.

Segundo Cortina (2005, p. 34), a cidadania clássica grega e a romana geram duas tradições conceituais: uma que é política, oriunda da ideia grega de política e outra que é jurídica, nascida do *civis* latino. No primeiro caso, pensar a vida política do cidadão como participante da comunidade, como membro ativo dela, remonta a experiência ateniense, embora este modelo tivesse limites rígidos para este exercício: “Para Aristóteles, o status de cidadania estava limitado aos autênticos participantes nas deliberações e no exercício do poder”, dita Barbalet (1989, p.13). Dela se excluíam as crianças, as mulheres, os imigrantes e os escravos, indivíduos que permaneciam à margem da vida pública, embora participassem da sociedade com sua força de trabalho e com seus bens.

Necessário frisar que as cidades-estado são porções territoriais e políticas bem distintas do que se entende por cidade modernamente. Nasceram do agrupamento de camponeses que ocupam glebas de terra e as cultivam individualmente, contudo fazem dessa união comunitária a força de defesa dos seus espaços.

De modo geral, podemos dizer que as cidades-estado formavam associações de proprietários privados de terra. Só tinha acesso à terra, no entanto, quem fosse membro da comunidade. As cidades-estado foram o resultado do fechamento, gradual e ao longo de vários séculos, de territórios agrícolas específicos, cujos habitantes se estruturaram, progressivamente, como comunidades, excluindo os estrangeiros e defendendo coletivamente suas planícies cultivadas da agressão externa. (GUARINELLO, 2013, p. 32).

O indivíduo era estreitamente ligado à comunidade, porque só podia existir dentro dela, embora fosse proprietário de bens que garantiam sua subsistência, não podia isolar-se, sob o risco de perdê-los. Para resolver os conflitos surgidos, não havia um poder instituído, superior, como leciona Guarinello (2013), as soluções haviam de ser encontradas comunitariamente, através de instrumentos públicos, acessíveis aos proprietários. Estabelece-se a origem do que chamamos política, no sentido de ser o instrumento de decisões coletivas, o que mais adiante se organizará em poderes do Estado e diminuirá, ou quase irá retirar a participação do indivíduo nas decisões para a comunidade.

A formação destas cidades-estado congrega a ideia de junção em torno de um ancestral comum, num grupo de famílias originárias, contudo não se pode pensar neste modelo como único, a identidade comunitária foi formando-se também a partir de populações distintas em etnias, mas que por fatores externos necessitavam se agrupar. As explicações para essa permeabilidade podem ser várias, como o agrupamento de artesãos, a incorporação de indivíduos estrangeiros e a conformação de pessoas que vinham de diversos lugares em povoamentos que iam surgindo ao longo da costa do Mediterrâneo, além de haver a possibilidade de se conferir essa cidadania também para homenagear ou para retribuir trabalho prestado à comunidade, como até hoje se costuma fazer (Guarinello, 2013, p. 32).

O modelo mais próximo de uma democracia pura foi realmente o de Atenas, embora excludente, como já ressaltado, por retirar a possibilidade de ser cidadão dos escravos, estrangeiros e das mulheres, manteve-se por quase dois séculos e independia de classe social. Diferente de outras cidades-estado, onde vigorou por vezes uma aristocracia marcada pelo poderio econômico-militar e que para manter-se como comunidade enfrentavam conflitos internos pela participação nas decisões e pela repartição das riquezas comunitárias.

Essa participação política nas cidades-estado, em quaisquer delas, não necessitava de intermediadores, era direta, cada cidadão representava um voto, a sua vontade. Todavia, os conflitos entre ricos e pobres, principalmente pela redistribuição de terras e riquezas oriundas das guerras, terminaram por quebrar os pactos comunitários e formaram pequenas cidades, sem capacidade de defesa ante os inimigos externos. Ao invés de uma união pensada para o exercício de uma cidadania conjunta, as cidades-estado se dispersaram e foram conquistadas pelos grandes impérios.

A esta ruptura do pacto comunitário correspondia, por outro lado, uma crescente fraqueza das cidades-estado para enfrentar seus inimigos externos. Fragmentadas, fechadas pelo caráter exclusivista de sua cidadania, as cidades-estado não conseguiram fundir-se em comunidades mais amplas. [...] Instabilidade interna e fraqueza externa foram as causas do fim da cidade-estado clássica. A formação de grandes impérios pode ser vista, desse modo, como consequência da fragilidade e da instabilidade das cidades-estado como forma de organização social. (GUARINELLO, 2013, p. 42).

O Império Romano, a partir do século II a. C., lidera as cidades-estado, formando uma aliança militar poderosa onde, apesar de não haverem desaparecido

de todo as cidades que o formavam, suas ações coletivas e comunitárias perderam a autonomia que antes tinham e passaram a estar baseadas nos ditames do poder central.

Nesta outra dimensão, a tradição jurídica de Roma, a cidadania não comportava espaços diretos de participação. Ser cidadão romano era estar sob a égide da lei, protegido por ela. Nas palavras de Cortina (2005, p.43) se resume essa nova face cidadã dizendo: “a cidadania é, então, um estatuto jurídico, mais que uma exigência de implicação política, uma base para reclamar direitos, e não um vínculo que pede responsabilidades.” O homem político, ativo, passa a dar lugar ao homem da lei, amparado.

Em Heater (2007) pode-se perfilhar uma distinção muito clara da cidadania romana em relação à cidadania grega: nesta os cidadãos participavam realmente da Assembleia, enquanto em Roma nunca houve esse poder político de real participação para os cidadãos. Na verdade, a democracia romana era, por assim dizer, contradizente: no momento em que foi República, o poder estava nas mãos dos senadores e cônsules e quando foi Império, detinha-o o próprio imperador.

Ainda nos momentos em que a Assembleia popular teve algum prestígio, durante o período republicano, era bastante difícil a participação tendo em vista a quantidade de indivíduos que portavam o título de cidadão romano. Já em meados do século III a. C., conforme assinala Heater (2007), centenas de milhares de cidadãos romanos viviam no território que se estendia desde Roma até o mar Adriático, de uma costa a outra da Itália, causando empecilho de locomoção, dinheiro e tempo para se dirigirem às Assembleias quando eram convocadas.

Houve uma ampliação da concessão de cidadania, “a concessão da cidadania alastrou-se até alcançar todos, ou quase todos, os habitantes do Império.” (Guarinello, 2013, p.44), ao mesmo tempo em que também existiu uma sensível restrição do espaço público para o cidadão, não havia como comportar debates para decisões políticas num território tão vasto e com um número tão grande de cidadãos. Isso faz surgir uma diferença abissal no cidadão romano ante o cidadão grego; em Roma, perde-se um pouco a importância de se deter tal título, começando a dar-se maior valor à riqueza de que dispunha o indivíduo para alcançar os privilégios e os benefícios do Estado.

Foi, ao mesmo tempo, uma conquista e uma perda. As prerrogativas do cidadão romano desapareceram, na medida em que todos se tornaram súditos do imperador. O estatuto privilegiado de cidadão romano foi perdendo importância e as diferenças de riqueza por todo o Império passaram a garantir o acesso privilegiado à justiça (que deixava de ser igualitária) e às benesses distribuídas pelo Estado, ao mesmo tempo em que o fosso entre os mais ricos e os mais pobres não cessava de aumentar. [...] A própria comunidade cidadã acabou por dividir-se em duas classes, juridicamente distintas e com direitos diferenciados: os chamados “mais honestos”, os ricos e os denominados “humildes”, os mais pobres, cuja situação econômica e social não os distinguia muito da posição dos escravos. (GUARINELLO, 2013, p. 44).

Assim, transformou-se a cidadania em uma série de reivindicações das populações excluídas, num choque de concepções sobre o que seriam os direitos e obrigações dentro dessa comunidade tão diversa que se formou com o grande Império Romano. Séculos mais tarde, no período das revoluções, o modelo que inspiraria os pensadores iluministas foi o da Grécia Antiga, o modelo político de cidadania, segundo Guarinello (2013, p.46), aquele onde se podia efetivamente participar das decisões nas pequenas cidades-estado ao longo do Mediterrâneo.

Discrepante é o pensamento de Vieira (2013, p. 27), para ele não foi a República Moderna revolucionária quem deu origem ao conceito de cidadania; ele é criado sim, na República Antiga: tem em Roma o seu marco inicial, no tempo em que pela *Constitutio Antoniana*, é declarada a cidadania plena, na qual todos os cidadãos são iguais em direitos.

Com o Imperador Caracalla (Marcus Aurelius Antoninus - 186 (?)–217) Roma universaliza a cidadania. No ano de 212 é promulgada a *Constitutio Antoniana*, que concede cidadania romana a todos os habitantes livres do império, independente de qualquer condição. (GORCZEVSKI e MARTIN, 2011, p. 27).

Heater (2007), apesar de relatar a democracia contradita de Roma e mostrar a dificuldade que havia mesmo em período republicano de efetivamente o dito cidadão vir a participar das Assembleias, ressalta o prestígio e o significado que continham este título tanto para o indivíduo que o ostentava quanto para o estado romano.

No obstante, y pese a su falta de poder de decisión incluso em los momentos em los que la Asamblea popular contaba com una mayor autoridad constitucional, durante la República el título de ciudadano romano tenía bastante prestígio, y la declaración *Civis Romanus sum* (soy ciudadano romano) era una expresión de orgullo. Obtener la ciudadanía implicaba disfrutar de ciertas ventajas que ya hemos visto, y, a su vez, la incorporación de nuevos ciudadanos resultaba beneficiosa para el estado

romano, pues quedaba garantizada su lealtad y su posible reclutamiento como legionários. (HEATER, 2007, p. 66).

Convém, entretanto, caminhar alguns passos adiante na história, para compreender esse processo de construção da cidadania como algo dinâmico e contínuo. Estudar a cidadania no século das luzes, das revoluções e das ideias esclarecidas é crucial para entender sua evolução junto com os direitos fundamentais.

### **2.4.3 O período revolucionário e a cidadania**

No final do século XVIII, na América recém-colonizada e na França do Velho Mundo, surgem movimentos que eclodem em lutas pela emancipação da maioria frente aos antigos poderes instituídos. No caso dos Estados Unidos, a luta pela independência da Inglaterra e o surgimento de uma nova nação, arraigada em valores liberais e nas liberdades individuais. Na França, o lema da liberdade e da igualdade entre os homens. As duas revoluções concebiam pela ótica jusnaturalista os direitos do homem, entendendo que essa liberdade e essa igualdade eram próprias da criatura humana, já lhe acompanhavam desde o nascimento, pensamento este que não encontra amparo na ideia de Arendt (2014), que leciona sobre a igualdade entre os homens a sua conquista, diz que os homens tornam-se iguais, elaboram e constroem essa igualdade por sua ação, como cidadãos vivendo na comunidade política.

Lembra Vieira (2013) que essa transformação do Estado absolutista até o que se convencionou chamar de Estado de Direito, aquele que se rege pela lei, estaria fundamentada nas ideias de Locke e demonstrada nos princípios fundamentais espelhados nas constituições modernas, limitando o poder.

A revolução norte-americana, para Karnal (2013), foi construída no imaginário histórico com nuances suaves onde se deu ênfase maior à construção de um conceito de liberdade que unisse “fazendeiros escravocratas da Virgínia, comerciantes e manufatureiros da Nova Inglaterra, puritanos de Boston, católicos de Maryland, quacres da Pensilvânia, moradores das cidades como Nova York e muitos alemães das colônias centrais”. A criação de um novo Estado influenciada pela influência religiosa do protestantismo, que enfatiza a participação individual nos ritos, retirando a ideia do intermediário para a compreensão da palavra divina, e também

marcado pelo pluralismo de grupos religiosos, onde essa diversidade dificultou ainda mais o controle pela Inglaterra.

A “explosão sectária” do século XVIII e os constantes “reavivamentos espirituais” estabelecem um liame sólido entre a busca de liberdade política de 1776 e a busca de expressão autônoma religiosa. Muitos autores têm explorado a ideia da Guerra de Independência como uma guerra de religião. (KARNAL, 2013, p. 141).

Além desse caráter de independência dos ditames religiosos, as colônias norte-americanas viviam experiências de administração autônoma, de modo semelhante às das cidades-estado gregas ou de algumas cidades medievais, segundo Heater (2007) haviam municípios que eram regidos por indivíduos eleitos, que por sua vez, elegiam funcionários, aprovavam leis, subiam impostos locais, acima deles estavam o sistema de governo das colônias, que tinham suas assembleias.

Esse modelo reforça a ideia de uma cidadania na prática, experimentada e ativa, onde boa parte da população toma consciência de seus deveres para com a comunidade. Ainda que, como refere Heater (2007), o comparecimento às urnas para eleição de representantes fosse em número baixo de indivíduos, não se poderia falar em baixa consciência política: “[...] la oportunidad de votar y prestar un servicio público, ya fuera en el ámbito de un municipio, condado o asamblea, o de formar parte del jurado, hacía que una buena proporción de habitantes varones de raza blanca adquiriera experiencia en la práctica de la ciudadanía.” (HEATER, 2007, p. 137).

Com a vitória na Guerra da Independência, escrevem uma Constituição garantidora das liberdades individuais, desconfiada da tirania e do poder político, dando ênfase ao espaço privado do cidadão para atuar. Reforçam essas liberdades com as dez emendas constitucionais escritas em 1791, para explicitar os direitos e liberdades dos cidadãos ante o Estado.

As emendas estabelecem uma quase absoluta liberdade de expressão, o direito de o cidadão comum portar armas, a necessidade de julgamentos abertos e com júri, proibição de penas cruéis e outras liberdades. As emendas estabelecem um diálogo imediato com a experiência da guerra contra a Inglaterra, consagrando a proeminência do indivíduo sobre o

Estado e manifestando a desconfiança diante do Estado que Paine havia expressado no seu *Common Sense*<sup>1</sup>. (KARNAL, 2013, p. 142).

Os textos fundacionais da revolução: a Declaração do Bom Povo da Virgínia, a Constituição de 1787, e as dez emendas de 1791, retratam o caráter amplo que se pretendeu dar à cidadania, quando dita a Declaração que “todos os homens foram criados iguais e dotados pelo Criador de direitos inalienáveis, como vida, liberdade, busca da felicidade.”, ou como quando a Constituição no seu vocativo preambular inclui toda a coletividade com a expressão: “We, the people of United States”<sup>2</sup>.

Tal pretensão, contudo, se analisada mais acuradamente, se verá inócua. Embora para a época, possam ser tidos como a possibilidade mais democrática existente, trazia, como em Atenas, traços restritivos de inclusão muito severos para as liberdades consagradas em seus textos. Não podiam votar as mulheres e os brancos pobres e ainda existia a escravidão (instituição que durou até à Guerra de Secessão em 1865).

Contudo tais limitações que parecem contradizer a concepção de liberdade e de cidadania imbuída na revolução e nos ideais dos colonos que lutaram pela independência não macularam de todo o lema idealizado nos textos fundamentais. Tais dizeres serviram de catapulta para as reivindicações que se baseariam neles para buscar a realização concreta dessa igualdade apregoada, e para impulsionar os movimentos em busca dessa cidadania ampla, abarcando todos: os homens sem recursos econômicos, as mulheres e os ex-escravos.

Lembra Heater (2007), que dois anos antes da Declaração de Independência, Thomas Jefferson escreveu um discurso em que negava a autoridade do parlamento britânico, onde interrogava aos colonos se iriam renunciar aos princípios de sentido comum que os unia e aos sentimentos próprios da natureza humana ao crer que sua existência política dependeria da vontade do parlamento britânico; questionava ainda se iriam perder a ordem de seus próprios governos locais, suas propriedades e se iriam voltar ao estado natural de

---

<sup>1</sup> O *Common Sense* foi um panfleto redigido por Thomas Paine em Janeiro de 1776, que incendiou a revolução, texto onde afirma que o Estado é diferente da sociedade, que o Estado nasce da iniquidade, e se deveria existir para garantir a felicidade comum, não se podia suportar as atitudes da Inglaterra, a Pátria mãe, com relação às suas colônias.

<sup>2</sup> Tradução: Nós, o povo dos Estados Unidos.

simplesmente homens, pela arrogância desse grupo em que nunca confiaram seu voto.

Exemplo desta persistência na força da soberania local foi dado quando da promulgação da Constituição de Massachusetts, que passou por um referendo no qual deram sua aprovação todos os homens adultos livres. Uma forte manifestação da ideia de soberania do povo e de um verdadeiro pacto contraído com o Estado que pretendiam criar.

Se adoptó um principio mediante el cual las personas debían refrendar estos documentos, es decir, se comprometían a vivir bajo las nuevas normas. [...] Los votantes ejercían su derecho fundamental como ciudadanos del nuevo estado, aun cuando algunos no estuvieran censados como ciudadanos políticos debido al restringido sistema de sufragio existente por entonces. (HEATER, 2007, p. 139)

Tais conquistas foram alçadas a passos lentos e a cidadania norte-americana construiu-se sobre a contradição de parecer ser tão ampla, como dito na Declaração, na Constituição e nas dez Emendas, de querer ser modelo democrático para o mundo, mas que abrigava na prática o extermínio dos indígenas, o *apartheid* dos negros e a discriminação com os estrangeiros.

Houve, sempre é importante frisar, momentos nos quais a liberdade de expressão não esteve plenamente garantida, como as atividades do comitê macarthysta no apogeu da Guerra Fria. Houve, igualmente, grupos que tiveram sua cidadania historicamente vilipendiada, como os negros e índios, e sempre houve uma dificuldade estrutural nos EUA em entender os cidadãos de outros países como seres humanos com o mesmo grau de direitos que os norte-americanos. (KARNAL, 2013, p. 151).

Primeiro, essa cidadania não nasce ampla pela dificuldade dos números. A quantidade de nacionais, por assim dizer, era mínima, tendo em vista a exclusão dos americanos “nativos”. Heater (2007) informa que a população no primeiro censo, realizado em 1790, fazia conta de uma população de 3,9 milhões de habitantes, dos quais 700 mil eram negros, em sua maioria escravos e enfatiza: “se necesitaban nuevos ciudadanos estadounidenses, y para ello resultaban fundamentales unas leyes de nacionalización.”(HEATER, 2007, p. 145).

Outro obstáculo a ser ultrapassado era o sistema federativo de governo, para deslindar como seria a dupla cidadania interna, quando o indivíduo poderia ser cidadão do seu estado, e da nação norte americana ao mesmo tempo. E por fim, a

questão da escravidão, cuja proporção da quantidade de pessoas escravizadas em relação à população total era tamanha que chegava a fazer duvidar dos comandos da Declaração de igualdade de direitos.

Ningún outro estado que se jactara de ser uma sociedade moderna permitia la esclavitud interna (es decir, la que excluía a las colônias), ni mucho menos una proporción tan elevada de habitantes sometida a dicha condición. *¿Cuánta honestidade cabría esperar de una concepción de estado compuesto de ciudadanos libres e iguales, si más de um sexto de la población estaba excluído?* (HEATER, 2007, p. 145).

Ainda assim, imersa nesse verdadeiro paradoxo de efetivação dos seus regramentos democráticos, a cidadania norte-americana sempre pretendeu ser modelo para o resto do mundo. Karnal (2013) diz que “a democracia que garante a cidadania nos EUA torna-se um sistema autoconfirmatório”, em havendo falhas neste sistema, elas nunca serão da sua estrutura, mas de quem não soube articulá-las, fizeram mau uso ou uma má interpretação. Há uma cultura interna de valorização dos seus ditames e preceitos a ponto de as escolas somente oferecerem estudos da própria história para os estudantes, de forma que o cidadão se forma centrado na superioridade de seu modelo de Estado.

A cidadania nascida na Revolução Francesa toma uma proporção de influência ainda maior na história pelo fato de seu discurso pretender alcançar não somente os franceses revolucionários, mas todo homem, em todo o mundo. No século das luzes, sob a influência de filósofos, cientistas, compositores, intelectuais de todas as áreas, o “homem começa a tomar consciência de sua situação na história”, conforme Odalia (2013).

Entende este homem já iluminado que a ideia de felicidade será coletivamente desfrutada a partir das possibilidades que se abriram com a Revolução Industrial, a produção de alimentos, a educação, a fabricação de tudo que mais necessitavam para sobreviver em quantidades tais que pudessem atender à demanda total, deixando de ser privilégio de apenas uns poucos.

Com a Revolução Industrial, que basicamente consistiu no fato de o homem produzir utilizando máquinas movidas por energia não animal, ele pôde sonhar com um novo tipo de sociedade, na qual a miséria, a pobreza, o analfabetismo e a doença pudessem ser reduzidos e o projeto de uma nova sociedade feliz pudesse ser pensado e imaginado não sob a forma de uma utopia, mas como uma realidade a ser construída. (ODALIA, p. 160, 2013).

Heater (2007) afirma que muito antes de 1789, a ideia de uma cidadania nacional já existia e se estendia por toda a França. Na obra em que analisa detalhadamente a revolução francesa, Tocqueville (1997) narra que até os camponeses tratavam aos seus vizinhos de “cidadãos” antes dos fatos revoltosos terem ocorrido.

Até mesmo o governo real, depois de restabelecer os Estados gerais, lança um chamamento para que cada um deles solicite ao eleitorado que elaborasse uma lista de queixas, claro exemplo de exercício de cidadania onde foram dados a conhecer muitos dos direitos solicitados que depois vieram a ser consagrados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.

Diferente da ideia norte-americana, o ideal revolucionário francês foi muito teorizado. Esse gosto pela abrangência teórica e distanciamento da realidade e suas dificuldades práticas é bastante criticado na obra de Tocqueville (2007), que chega a afirmar que a vantagem da democracia americana em relação à francesa, foi que não nasceu de uma revolução.

Os americanos nunca se apaixonaram tanto quanto os Franceses pelas ideias gerais em matéria de política. E a principal razão que atribui a essa diferença reside ainda na arte da liberdade política que os Americanos sempre praticaram: os Americanos são um povo democrático que sempre dirigiu por si próprio os assuntos públicos e nós somos um povo democrático que durante muito tempo só conseguiu pensar na melhor maneira de o fazer. (TOCQUEVILLE, 2007, p. 505)

Dispara então Tocqueville (1997) sobre os teóricos e intelectuais da revolução francesa que tais se embriagaram com as ideias gerais, com a elaboração de leis perfeitas e exatas, manifestando quase um desprezo no que diz respeito à sua aplicação prática, o que ele adjectiva como sendo um “espetáculo assustador”.

Quando se estuda a história da nossa Revolução, vê-se que ela foi conduzida precisamente no mesmo espírito que a fez produzir tantos livros abstractos sobre o governo, Vemos a mesma atracção pelas teorias gerais, os sistemas completos de legislação e a simetria exacta nas leis; o mesmo desprezo pelos factos reais; a mesma confiança na teoria; a mesma vontade de refazer de uma só vez toda a Constituição seguindo as regras da lógica e segundo um plano único, em vez de procurar emenda-la nas suas várias partes. Um espectáculo assustador!(TOCQUEVILLE, 1997, p.147)

Quando se pensa na revolução francesa do ponto de vista da cidadania, pode-se ver em muitos momentos a relevância destes acontecimentos para o seu pleno exercício. Heater (2007) lembra a discussão sobre o alcance dos direitos

políticos que levou os dois pensadores: Sieyès e Robespierre a estarem em posições opostas, quando o abade entendia ser condição razoável para o cidadão estar apto a ser votado que detivesse propriedades ou dinheiro e o líder jacobino era contra, entendendo que a distinção entre cidadãos ativos e passivos contradizia a igualdade promulgada na Declaração de Direitos.

Para ter uma ideia do que era essa diferença entre cidadão ativo e passivo, Heater explica que “um ciudadano activo era aquel que pagaba el equivalente a três días de trabajo no especializado em concepto de impuestos directos” (2007, p. 153) e essa capacidade era de eleger os chamados eleitores, que seriam os que tinham capacidade de pagar em impostos o equivalente a dez dias de trabalho, ou seja, havia um sistema de eleição indireta. Outra diferença econômica era no sentido de que somente poderia candidatar-se ao cargo publico de deputado, aquele que pudesse pagar o “marc d’agent” (marco de prata), que seria equivalente ao valor de cinquenta dias de trabalho.

Há de se ressaltar por outro lado, os movimentos de organização cidadã em torno dos governos municipais, reformando os sistemas de administração locais, expulsando do poder as oligarquias para substituí-las por autoridades mais democráticas, constituindo suas próprias milícias e como destaque na cidade de Paris, conforme relata Heater (2007), foram criadas seções administrativas, primeiro sessenta distritos, que formaram uma Comuna de 120 membros eleitos democraticamente, organizaram uma milícia com doze mil homens, o Exército cidadão da Guarda Nacional, depois, essas seções reuniam em massa os cidadãos ativos e resolviam os assuntos comuns.

Si ciertos aspectos de la ciudadanía pueden identificarse con la manifestación de opiniones sobre asuntos públicos y con la organización ciudadana para lograr cambios, entonces no hay duda de que los hombres y mujeres franceses demostraron que sabían usar sus títulos de ciudadano cuando transformaron con empeño los gobiernos municipales de miles de poblaciones.(HEATER, 2007, p. 156)

A tais seções dos cidadãos parisienses, acudiam muitos, inclusive mulheres e crianças para assistir aos debates e despachos dos deputados girondinos e jacobinos, na antiga igreja dos Barnabitas, que segundo France, citado por Heater (2007), era sede da Assembleia Geral desde 21 de maio de 1790.

Após a deposição de Luis XVI, a Convenção dos cidadãos de Paris estava por elaborar uma nova Constituição Republicana, que pretendia abolir a distinção entre cidadãos ativos e passivos, reforçando a ideia de que “el Pueblo soberano es la universalidade de los ciudadanos franceses” (Heater, 2007, p.159), mesmo sem haver chegado à vida prática, esta Constituição destacava na sua Declaração de Direitos, no artigo 21, uma norma ultra vanguardista, que poderia ser distinguida como a premonição do Estado do bem estar social:

Las ayudas públicas constituyen una deuda sagrada. La sociedade debe garantizar la subsistència de los ciudadanos que se encuentran em desgracia, ya sea procurándoles trabajo o asegurándoles los médios de vida a aquellos que no se encuentran em condiciones de trabajar. (HEATER, 2007, p. 159).

Sobre suas impressões da Revolução Francesa, Tocqueville (1997) diz que essa luta aproximou e ao mesmo tempo, dividiu os homens, independente da língua, dos costumes e até das leis. Com o propagar de suas ideias, formava uma pátria intelectual que independia da nacionalidade, era comum a todos, dando a possibilidade para que se tornassem cidadãos.

A Revolução Francesa agiu em relação a este mundo exatamente como as revoluções religiosas operam em relação ao outro. Tem considerado o cidadão de uma maneira abstrata, fora de qualquer sociedade particular, da mesma maneira como as religiões consideram o homem em geral, independentemente do país e da época. Não pesquisou tão-somente qual era o direito particular do cidadão francês mas também quais os deveres e direitos gerais dos homens em matéria política. (TOCQUEVILLE, 1997, p. 58).

Embora teoricamente esse ideal de cidadania construído pelos revolucionários de Paris venha ao encontro do que até na modernidade se espera alcançar, é certo que os cidadãos de gorro frígio<sup>3</sup> mais fanáticos interpretaram a cidadania de forma extremamente rígida e desacertada. Tudo deveria ser sacrificável em razão da causa cívica, até mesmo a família, a religiosidade e quem não estivesse de todo apto a exercer essa virtude haveria de ser extirpado sob a lâmina da guilhotina.

---

<sup>3</sup> Gorro frígio: um dos símbolos da Revolução francesa. Segundo os historiadores, é a representação da Liberdade. Trata-se de um gorro vermelho utilizado na figura da mulher chamada Marianne, a personificação da República Francesa. Símbolo de liberdade, o barrete frígio era usado pelos escravos libertos na Grécia e em Roma. Um gorro desse tipo era utilizado também pelos marinheiros e condenados das galés do Mediterrâneo e teria sido copiado pelos revolucionários vindos do sul. Disponível em: <http://www.ambafrance-br.org/Marianne>

Heater (2007) lembra que o conceito de cidadania alcançou um radicalismo terrível e mediante uma “atmosfera de terror impuesta por un grupo reducido de hombres que se tenían a sí mismos como virtuosos.” (p. 161).

Embora esse radicalismo tenha produzido fatos que mancharam literalmente os ideais revolucionários, é certa sua influência na formação moderna dos Estados. Vieira (2013) ressalta que os princípios jusnaturalistas embaixadores da Declaração da Virgínia e da Declaração francesa foram, no século XX, incorporados no primeiro artigo da Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos.”

#### **2.4.4 A moderna cidadania e suas concepções**

Alcançar a era contemporânea e nela tomar força, saindo do ideal filosófico ou jurídico, para transformar-se em norma consubstanciada em declarações de direitos ou até em Constituições foi o passo real e preciso da cidadania. O que antes era título a destacar determinados indivíduos por suas posses materiais, por sua relação com o poder, agora pretendia ser, com o discurso universalizante das revoluções, principalmente a francesa, o conceito digno e indelével do ser humano dentro da sociedade: cidadão.

Muito embora essa universalidade sofresse restrições retrógradas dentro dos próprios territórios marcados pelas lutas e palco das primeiras constituições escritas da era moderna, como já ressaltado no item anterior: o caso da escravidão norte-americana, a exclusão das mulheres, o extermínio das populações indígenas; tal cidadania estava projetando-se para o mundo como um instrumento factível de realização democrática.

A marca da cidadania da Era Contemporânea, do período pós-revolucionário, é haver, enfim, sido compreendida como um processo histórico em evolução contínua. Sua expressão em documentos legais de caráter universal, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no fim do século XVIII, a expressão da igualdade dos homens nas Constituições liberais que se seguem com

a inserção dos direitos políticos, a conquista dos direitos econômicos e sociais, no século XX, segundo Gorczewski (2009), fazem parte desse movimento evolutivo.

Entretantes ocorria essa evolução fática, foram sendo agrupadas variadas concepções para o termo cidadania. Desde filósofos clássicos, como Rousseau (2003), para quem a cidadania para ser efetiva deveria associar igualdade e liberdade, assim o cidadão poderia ser agente da história na busca de novas conquistas, em seu entendimento, os homens em associação deveriam regulamentar as condições da sociedade: “o povo, submetido às leis, deve ser o seu autor.” (ROUSSEAU, 2003, p.55)

Encontra esteio neste pensamento clássico, a doutrina de Jünger Habermas, filósofo alemão, considerado herdeiro da Escola de Frankfurt, que desenvolve uma teoria sobre a sociedade baseada na ação comunicativa, em sobreposição ao paradigma da consciência.

Na ideia de Habermas (2003), sobre a construção comunicativa, ele indica que essa ação pressupõe a participação de cidadãos capazes de um agir comunicativo, falando até em uma “nação de cidadãos”. Leal (2007) em análise da teoria habermasiana esclarece sobre o ponto de como agiriam esses cidadãos a respeito da organização da sociedade que partilham:

A sociedade política não é, primeiramente, uma sociedade de portadores de direitos inatos, senão uma sociedade de cidadãos, que são, ao mesmo tempo, autores e destinatários das normas, numa associação cujo princípio básico é o estabelecimento de uma esfera pública na qual seus membros, reunidos, argumentam e arrazoam acerca do modo correto de organizar sua existência social, modo este que terá que ser estabelecido em conjunto. (LEAL, 2007, p.139)

Cabe, em princípio, não olvidar da influência da obra de Thomas Marshall a respeito da ideia de cidadania. Neste trabalho, o autor apresenta a cidadania moderna sob três vieses: o civil, o político e o social, ligados diretamente aos direitos e deveres civis, políticos e sociais.

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

social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967, p.63-64)

No palco onde se descortina tal análise, a Inglaterra, Marshall identifica as instituições correspondentes a cada nível da cidadania, observando que para o elemento civil da cidadania, as instituições que mais correspondem são os tribunais de justiça; para o elemento político, estão o Parlamento e o conselho de Governo local e para o elemento social, o sistema educacional e os serviços sociais.

Sobre a origem da cidadania, Marshall (1967) enfatiza que a cidadania moderna não teve seu surgimento em um momento dado da história, ela foi sendo construída ao largo do tempo, paulatinamente, à custa de lutas e transformações sociais. Em seu entendimento, a cidadania é um status que o indivíduo gera dentro de si, fazendo-o tornar-se um cavalheiro, não é algo dado pelo Estado, cuja interferência considerasse perniciosa.

Em artigo sobre a tese da excepcionalidade normativa brasileira e analisando a cidadania brasileira, Tavolaro e Tavolaro (2010), reforçam o pensamento do doutrinador inglês sobre esse processo evolutivo da cidadania reiterando que durou quase um milênio, “ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX que se constituíram como marcos importantes da experiência inglesa ao testemunharem a institucionalização das garantias civis, políticas e sociais, respectivamente.”

Período tão longo de construção importa em teorias múltiplas sobre o tema, a tipificação da cidadania pode ser encontrada em outros autores sob signos e características diferentes, relacionadas mais adequadamente à realidade social em que se manifestam. Nos estudos de Gorczewski e Martin (2011), se pode apurar que no instante da construção dessa cidadania moderna podem se visualizar quatro tipos de cidadãos: 1) o cidadão liberal, 2) o cidadão social, 3) o cidadão republicano e 4) o cidadão comunitário.

Este primeiro tipo, o cidadão liberal remonta ao século XVII e se fundamenta no jusnaturalismo racional, nascido na Inglaterra, onde as ideias liberais pregavam que

A ordem social e política, portanto, é constituída por pessoas livres que compartilham os mesmos direitos fundamentais e, portanto, o governo deve estar baseado no consentimento deles, prestando-lhe conta de suas ações

e limitando essas ao interesse daqueles. (GORCZEWSKI E MARTIN, 2011 p. 48).

A liberdade destes cidadãos implica em um Estado que existe por consentimento daqueles, que lhe obedecem por haverem assumido tal dever e dele participam a fim de garantir a proteção de suas liberdades individuais, asseveram Gorczewski e Martin (2011). Essa ideia de cidadania liberal considera a participação do indivíduo no poder primordial, a fim de proteger as liberdades individuais conquistadas ante a força do Estado.

O individualismo exacerbado que este modelo criou, conhecido como absentéismo estatal, retira do Estado o dever de proteção e deixa os menos favorecidos à mercê das leis do mercado capitalista que crescia. Ensinam Gorczewski e Martin (2011, p.68): “Esse modelo de Estado e esse conceito de cidadão levaram por transformar os cidadãos teoricamente livres em monetariamente escravizados”.

De além-mar, expõe sua crítica a esse tipo de cidadania, o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (1994), quando refere haver uma total desvalorização e até exclusão de qualquer tipo de participação política, estando restrita a cidadania exclusivamente ao direito de voto e aos direitos civis. Ensina que neste modelo, o princípio da cidadania perde força para o princípio da subjetividade, muitos dos que estão na sociedade não são cidadãos, estão estranhos à participação nas atividades do Estado.

As sociedades liberais não podem ser consideradas democráticas senão no nosso século e, na maioria dos casos, já com o século bem adentrado (sem esquecer o caso da Suíça, onde as mulheres só adquiriram o direito de voto em 1971). [...] Quaisquer outras formas de participação política são excluídas ou, pelo menos, desencorajadas, uma restrição que é elaborada com sofisticação particular na teoria schumpeteriana da democracia. A redução da participação política ao exercício do direito de voto levanta a questão da representação. A representação democrática assenta na distância, na diferenciação e mesmo na opacidade entre representante e representado. (SANTOS, 1994)

Cidadão social é aquele tipo que surge com o modelo de Estado conhecido como Estado de Bem-Estar Social, pós Segunda Grande Guerra, para tentar reestruturar os Estados dizimados durante o conflito mundial. Para Gorczewski e Martin (2011), a pobreza deixa de ser um problema individual e passa a compor a

agenda estatal, necessitando intervenção para encontrar soluções. As intervenções serão nas áreas da saúde, da educação e do trabalho, o principal tripé dos direitos sociais, conforme pode ser visto no texto:

Começam a despontar os instrumentos característicos do Estado Social, como: (1) proteção ao cidadão contra riscos individuais e sociais, como o desemprego, a doença ou a invalidez; (2) a promoção de serviços essenciais para os cidadãos como a educação, o saneamento básico, a habitação, o acesso à cultura, e (3) a promoção do bem-estar individual no sentido moderno. (GORCZEWSKI e MARTIN, 2011, p. 53).

Já o cidadão republicano pretende ser mais atuante, não espera somente do Estado as benesses que este pode lhe ofertar, mas participa ativamente das decisões. Este modelo de cidadania, dizem Gorczevski e Martin, capta das raízes atenienses a compreensão de que o cidadão precisa doar-se à causa comum ainda que seja em detrimento dos seus próprios interesses, a coisa pública terá preponderância em suas decisões. O civismo com virtudes inerentes a ele são requisitos para tal cidadão, como a coragem, a honestidade, o patriotismo, um nível de alteridade que o obrigue a preocupar-se com os demais. Contudo não logra alcançar a prática da participação política, nem mesmo no singelo exercício do voto, pois continuaram sendo exigidas determinadas competências, sobretudo financeiras para acessar as filas que levavam os indivíduos, estes sim, cidadãos, aos locais de escolha dos seus representantes.

A ótica comunitarista apresenta o modelo de cidadão comunitário, numa oposição direta ao individualismo, pensa no indivíduo como sujeito que se faz pelas relações sociais que integra na comunidade.

Para os comunitaristas o indivíduo somente é reconhecido como tal – de forma plena, como homem e cidadão capaz de realizações - porque surge de uma comunidade que lhe permite realizar seu próprio projeto de vida. Em razão disso, o todo (a comunidade, ou o grupo étnico de pertencimento) é superior às partes (os indivíduos) e, portanto, é o real titular de todos os direitos. (GORCZEWSKI e MARTIN, 2011, p. 61)

Também são os comunitaristas que distinguem a diversidade de cada uma das comunidades, o que os leva a pensar em obrigações características para cada comunidade, a ordenar somente os que comungam daquela teia social. Os valores intrínsecos à comunidade quer sejam culturais, morais ou religiosos é que devem nortear as políticas públicas e o direito do Estado. O cidadão comunitarista é o indivíduo capaz de realizar seu projeto de vida dentro da comunidade, colocando-a sempre em primazia, “o todo (a comunidade, ou o grupo étnico de pertencimento) é

superior às partes (os indivíduos) e, portanto, é o real titular de todos os direitos.” (p. 61)

Na obra de Heater (2007), a cidadania apresenta modelos que se relacionam ao modelo social e econômico vigente, apresentando cinco variadas formas, tabuladas de maneira simples, com suas características: 1) o feudal – onde a hierarquia entre o senhor e o vassalo definiam o status e a função: o senhor oferecia proteção ao vassalo que o servia; 2) o monárquico – havia a assunção do papel de Estado pelo próprio monarca, que submetia os demais às suas ordens e vontades, sendo súditos sem qualquer direito, somente o dever de ser submisso, leal e obediente; 3) o tirânico – neste tipo de cidadania não há possibilidade de participação alguma, somente o irrestrito apoio ao tirano, que se entenda como qualquer tipo de governo autoritário; 4) o nacional – identificado com o momento das revoluções, quando a ideia de nação cria identidade com os indivíduos, que passam a servi-la por ser maior que eles; e 5) o moderno cidadão – o Estado vem ao centro da relação com o indivíduo, este tem obrigações para com o Estado e este lhe outorga direitos.

Diz Barbalet (1989, p. 14) que “a cidadania é tão velha como as comunidades humanas sedentárias”. Por esta longevidade e suas múltiplas faces ao longo do processo construtivo, pode-se deparar com diversos conceitos e classificações tipológicas da cidadania.

Em crítica aos conceitos do normativismo jurídico, que pensam os institutos a partir de sua lógica, estruturada em condutas exigidas para que se alcance a ordem e a estabilidade social, Leal (2001, p.181) afirma que o conceito de cidadão não pode ser abstrato e formal, mas sim polissêmico, com diversos significados; devendo ser compreendido como “componente orgânico de formação social, jurídica, política e econômica, enquanto ser de cultura e de conhecimento.”

Em outras palavras, não há como negar a inserção do cidadão no contexto político da realidade estigmatizada pela Lei, o que se pretende é, partindo dessa contextualização, reconhecer que ele está imerso em uma lógica social efetivamente material, que se revela na constância do seu devir, sujeito em permanente construção, ato a emancipar-se de uma natureza que a contingência do fenômeno político e mesmo jurídico lhe impôs, o que possibilitaria a implementação dos direitos já assegurados e a edificação de outros novos. (LEAL, 2001, p.182)

Assim, conhecendo as concepções variadas a encontrar-se sobre o termo cidadania e considerando que essa diversidade conceitual pode ser tida como óbice à compreensão e aos estudos sobre o tema, necessários se fazem o aprofundamento e a discussão sobre elas. Há de se notar que cada uma remonta a um momento histórico e à estrutura ideológica correspondente, assim sendo, nenhuma delas pode ser descartada e tida como irrelevante. Como leciona Leal (2001): “o conceito de cidadão, para ser enfrentado, precisa de igual forma ser contextualizado, i.e., necessita de uma abordagem histórica e social.”

Se historicamente a cidadania vem se desenhando e se transmutando de acordo com os demais institutos sociais, deve-se pensá-la não como algo dado ou originado no seio social, mas como algo construído e em um processo contínuo e constante de evolução. Sendo assim, a cidadania deve ser estudada e analisada como um processo, havendo, por isso, de se considerar todos os momentos e fases deste processo para entendê-lo e por fim, saber em que nível de eficácia se encontra a cidadania posta no instante atual da sociedade.

Esta proposta de uma cidadania como processo de relações políticas é que deve nortear as agendas de discussões e atividades neste sentido. Somers (1993) revela preocupação a respeito quando questiona a forma de se pensar a cidadania sendo uma atribuição ou um status relativo a certa categoria de pessoas ou como um processo instituído.

on the basis of this historical analysis, I question the definition of citizenship as a status or attribute of a category of persons. Instead I propose that citizenship be defined as an "instituted process" (Polanyi 1957a), i.e., citizenship is a set of institutionally embedded social practices. These practices are contingent upon and constituted by networks of relationships and political idioms that stress membership and universal rights and duties in a national community. (SOMERS, 1993, p. 589)<sup>4</sup>

Reiterada a ideia dessa nova cidadania como um conjunto de práticas sociais institucionalizadas numa comunidade, onde exista a consciência dos direitos

---

<sup>4</sup> Livre tradução do texto: Com base nessa análise histórica, eu questiono a definição de cidadania como um status ou atributo de uma categoria de pessoas. Em vez disso, proponho que a cidadania seja definida como um "processo instituído" (Polanyi 1957 a), ou seja, a cidadania é um conjunto de práticas sociais institucionalmente incorporados. Estas práticas são subordinados e constituídas por redes de relacionamentos e expressões políticas que enfatizam adesão e universais direitos e deveres em uma comunidade nacional.

e deveres inerentes a todos os cidadãos, leve-se em conta que o processo de formação dessa cidadania reclamará envolvimento real e vontade política para se concretiza, uma cidadania ativa, como adiante se irá desenvolver discussões a respeito.

Impende ainda considerar conceitos de autores contemporâneos como Bonavides, Miranda e Agra (2009), a fim de se estender o debate sobre a concepção mais próxima do tema. Fala-se em desenvolvimento das potencialidades do cidadão e de participação ativa na vida do Estado.

O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático. (BONAVIDES, MIRANDA e AGRA, 2009, p. 7)

A participação ativa do indivíduo pode-se tomar como grau de evolução do processo de cidadania em cada Estado. Importa agora, além de saber quem é cidadão, já que a universalidade desta capacidade não é mais discutida, ao menos na parte ocidental do planeta, também verificar se os cidadãos o são no sentido estrito: se além dos direitos já conquistados, buscam a efetividade destes através dos instrumentos de ação legais ou inovadores e se lutam pelo alcance da condição de vida humana digna, na conquista de mais direitos, se necessários para tal.

### **3 A CIDADANIA NO BRASIL: MECANISMOS EXISTENTES E A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO**

#### **3.1 Os mecanismos de exercício da cidadania previstos na Constituição de 1988**

Desde a sua confecção, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pretendeu assinalar o novo tempo democrático. Não surpreende que, de pronto, tenha recebido a alcunha de “Constituição cidadã”. Para os corredores do Congresso Nacional, ao tempo da Assembleia Constituinte, acudiram organizações civis de todos os segmentos: entidades sindicais, associações profissionais, técnicas, científicas ou acadêmicas; entidades religiosas; entidades patronais ou empresariais; entidades civis (defesa dos direitos humanos, consumidor, de minorias, de mulheres, associações de moradores, entidades estudantis, etc.) e instâncias ou entidades ligadas aos poderes executivo ou legislativo (associações de municípios, câmaras de vereadores, assembleias legislativas, prefeituras, etc), conforme detalha Michiles (1989).

Ao seu final, o regime militar terminou por impulsionar uma série de movimentos sociais em luta pela redemocratização do país, houve uma rearticulação da sociedade civil em prol de vários projetos de transformação para o Brasil.

De acordo com Maria da Glória Gohn (1995), gerou-se um clima de esperança, afirmando a necessidade de se retomar o caminho da democracia e da participação popular. Os brasileiros passaram a confiar na força de organizarem-se para serem os atores da própria história e realizar as mudanças sociais, sendo sujeitos de sua libertação.

Após um longo período de autoritarismo, o processo constituinte, desde a luta pela sua convocação até o resultado final do texto aprovado, foi profundamente marcado por controvérsias, contradições, avanços e recuos. Em cada momento da tão longa caminhada institucional, o movimento popular foi ator – mais presente ou menos presente – e não apenas espectador. Igualmente, enquanto o jogo se dava no campo oficial, uma rica

pedagogia era apreendida pelos setores mobilizados da sociedade, compreendendo melhor as lutas, as correlações de força, as próprias fragilidades e virtudes, as engenharias eleitorais e institucionais que se interpõem entre os cidadãos e seus corpos representativos, as formas de pressionar e conflitar ou de entender-se e mediar. (MICHILES, 1989, p. 390).

A mensagem com proposta de convocação de uma assembleia nacional constituinte foi enviada pelo então Presidente da República, José Sarney, em 28 de junho de 1985, ao Congresso Nacional. Foi aprovada como a emenda constitucional nº 26, em 27 de novembro do mesmo ano. Não houve eleição para uma assembleia de constituintes, a legitimidade dos parlamentares eleitos em 1986 para elaboração do documento régio do ordenamento jurídico brasileiro por isso foi amplamente contestada, em virtude da desobediência ao princípio da soberania popular do poder constituinte originário, conforme a teoria de Sièyes (2001).

Instalada, a Assembleia Nacional Constituinte, composta pelos 487 Deputados federais e 49 Senadores, conforme Oliveira (1993), em 1º de fevereiro de 1987, inicia seus trabalhos para a confecção da Constituição que viria renovar o Estado brasileiro.

Nasce com a vontade de ser cidadã e logo no regimento da Constituinte prevê três tipos de participação direta aos não constituintes, cidadãos e organizações da sociedade civil: as sugestões, as audiências públicas e as propostas de emendas populares. Muito se divergiu a respeito desta admissão de participação, as classes políticas mais conservadoras se opunham a tais mecanismos, contudo, sob toda pressão sofrida, eles representaram um meio de pressão, de mobilização e de experiência, conforme recorda Michiles (1989).

Embora o movimento popular e as grandes causas defendidas por ele tenham perdido inúmeras batalhas neste processo constituinte, mais pobre seria o conteúdo da Carta Magna de 1988 se ela tivesse sido elaborada nos gabinetes e na ausência total dos reclamos dos principais interessados: os cidadãos.

Na redação do projeto substitutivo da Constituição já constava em seu artigo 40, a permissão de acesso a qualquer pessoa, para assistir às sessões, da galeria, desde que em silêncio, desarmada e que não manifestasse reprovação ou desse sinal de aplauso ao que acontecia dentro ou fora do recinto. Além disso,

garantia a apresentação de sugestões pelas entidades representativas da sociedade e a participação em audiências públicas, o que teve relevância nas subcomissões, conforme o Diário da Assembleia Nacional Constituinte, (1987-1988).

Com toda dificuldade em organizar campanhas no país inteiro para formular propostas e coletar assinaturas em emendas populares e no curto espaço de tempo que foi concedido para essa tarefa, ao final, o número de emendas populares impressionou pela total falta de experiência em arregimentar a sociedade na luta política, tendo em vista ser uma geração de jovens nascidos no período da ditadura e seus pais também engessados politicamente por ela.

A apresentação de 122 emendas populares, reunindo, em um curtíssimo espaço de tempo, aproximadamente 12 milhões de signatários, representou um fenômeno inédito de participação popular na experiência constitucional brasileira. Quanto ao contingente de eleitores brasileiros que esse número representa, é possível concluir que, dado ao fato de que o eleitorado de então era de aproximadamente 70 milhões, e que cada eleitor podia subscrever no máximo três emendas, algo em torno de dez por cento do eleitorado nacional participou do processo de apresentação das emendas populares. (MICHILES, 1989, p.104).

Comparar o envolvimento nacional com a discussão, a elaboração e a votação da Constituição de 1988 à apatia forçada ou mesmo convicta em que esteve mergulhado o povo brasileiro durante as longas duas décadas de ditadura militar faz aceitar o cognome “Cidadã” para o texto constitucional sem qualquer reserva. Ainda que não tenha partido de um movimento revolucionário a convocação da Assembleia Constituinte, embora não tenha atendido todos os reclamos sociais, a Constituição resgatou direitos fundamentais, restaurou o processo eleitoral direto e fez constar de seu texto vários instrumentos imprescindíveis à construção da cidadania plena e ativa.

E não se pode apenas chamar de revolução aquela que faz jorrar sangue nas ruas, que arranca à força o poder das mãos de quem o detém. Revolucionário é o discurso que conscientiza e incita à transformação do que está posto. O país assistiu atônito e confiante ao movimento das “Diretas-já”, que antecedeu às eleições indiretas no Congresso Nacional do primeiro Presidente Civil da República, após o período de sucessivos governos militares.

Foram as maiores manifestações públicas da história do Brasil. Nos dias 10 e 16 de abril de 1984, cerca de um milhão de pessoas se concentraram na Praça da Candelária, no Rio de Janeiro, e depois no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, dispostas a derrubar o legado mais claro da ditadura militar e exigir eleições diretas para a Presidência da República. (BUENO, 1997, p.274).

Instituiu-se a “Constituição Cidadã”, garantindo e efetivando normativamente direitos humanos que haviam sido deturpados por um período em demasia longo. Uma dessas garantias surgiu com a inserção dos mecanismos de participação popular que garantem, por meio da legislação específica, a presença da população e sua participação nas decisões que envolvam particularmente saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente.

### **3.1.1 Plebiscito**

Presente no artigo 14, inciso I da Constituição Federal, é um dos principais institutos de participação popular, é considerado típico de democracia semidireta, quando os eleitores decidem sobre alguma questão considerada relevante para o país e onde lhes são dadas opções para que ocorra uma “escolha popular”.

O que torna distinto o plebiscito em relação ao referendo é esse constituir-se em consulta prévia, “visa decidir previamente uma questão política [...]. Portanto, enquanto o referendo versa sobre a aprovação de textos legais já aprovados, o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida” (CAVALHEIRO, 2010, p. 358).

O Plebiscito possui um efeito vinculante, ou seja, as autoridades públicas às quais abrangem a decisão do plebiscito não poderão decidir de maneira distinta do que já foi decidido.

O dispositivo que regulamenta esse instituto afirma a necessidade de que a matéria a ser analisada pelo plebiscito deve ser de relevante importância, com uma natureza constitucional, legislativa ou administrativa. (Lei Federal nº 9.709/1998, artigo 2º). Uma característica dessa matéria está no tempo em que deve ocorrer essa interferência popular sobre determinada matéria. O povo deverá ser

convocado para “a escolha” antes que seja votada a matéria em questão pelos representantes.

A convocação popular acontece mediante critério dos parlamentares, onde o fazem por meio de decreto legislativo, com aprovação de um terço, no mínimo, dos membros componentes de qualquer das casas do Congresso Nacional.

No Brasil, o plebiscito já foi realizado para decidir sobre a forma e o sistema de governo; a população optou por manter a forma republicana e o sistema presidencialista de governo. Este plebiscito foi realizado em 21 de abril de 1993 (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2017)

### **3.1.2 Referendo**

Com caráter de instrumento previsto em democracias diretas, o referendo é o instituto utilizado pelo povo, corpo eleitoral, que através de uma via consultiva ou deliberativa, participa de um processo de decisão. Esse processo tem a finalidade de confirmar ou reprovam um ato governamental. Também presente na Lei 9709/1998 da Constituição Federal vigente. Nesse instituto todos os requisitos necessários ao plebiscito também o abrangem, como a necessidade de que o tema tenha acentuada relevância para ser submetido à opinião popular.

O instituto tem a finalidade de confirmar o ato do Poder Legislativo ou Administrativo posto em pauta. O referendo é aplicável a qualquer ato governamental, mas a iniciativa deve partir dos órgãos do Estado ou a certo número de cidadãos, por iniciativa popular.

Quando houver necessidade de convocar o povo para que ele se posicione a respeito de uma propositura antes de sua promulgação, será isso um plebiscito; após a sua promulgação, será um referendo. Exemplo: se fôssemos chamar a atenção para se posicionar acerca da norma que dispõe sobre a reeleição do Presidente da República, tratar-se-ia um referendo, porque a disposição normativa já faz parte do ordenamento; por outro lado, se fôssemos convocar a população acerca de uma lei para instituir a

moratória da dívida externa, estaríamos diante de um plebiscito, porque ainda não existe uma estrutura normativa com esse teor no nosso ordenamento. (AGRA - 2010, p. 325).

No referendo, também como no plebiscito, a vinculação acontece imediatamente ao resultado das urnas. Ou seja, a decisão deve ser obedecida e acatada pelos administradores, sob pena de praticar crime de responsabilidade.

Além das distinções referentes à eficácia normativa, em virtude da qual temos o Referendum "constituente" (que respeita à aprovação de uma Constituição), o "constitucional" (quando relativo à revisão da Constituição), o "legislativo" ou "administrativo" (se concerne respectivamente às leis ou aos atos administrativos), ou então referentes à eficácia territorial, segundo a qual existem o Referendum "nacional" e o "local", há outros aspectos classificatórios. Assim, levando-se em conta a necessidade ou não da intervenção popular, o Referendum pode ser facultativo, se essa intervenção puder faltar sem consequências para o ato, ou então obrigatório, se o pronunciamento popular for necessário para a sua validade. Sob o aspecto efetivo, o Referendum (obrigatório e facultativo) pode ser momento de um processo constitucional, legislativo ou administrativo, ou pode constituir o único ato deliberativo, nele se exaurindo o processo (como quando revoga um ato válido e operante no ordenamento). (BOBBIO, 1986, p. 107).

No dia 23 de outubro de 2005, houve a consulta ao povo brasileiro sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei.

### **3.1.3 Iniciativa Popular**

O instituto da iniciativa popular consiste em facultar a uma parte do eleitorado, no mínimo um por cento do corpo eleitoral nacional quando distribuído por pelo menos cinco Estados, onde o valor não seja menos de três décimos por

cento dos eleitores dos Estados, a possibilidade de darem início a um procedimento de elaboração legislativa. A exigência é de que as pessoas que participem desses mecanismos já citados sejam devidamente capacitadas eleitoralmente.

Nesse mecanismo, o povo propõe um projeto de lei, mas que não vá ser necessariamente aprovado, ele deve ser apreciado obrigatoriamente pelo Parlamento, como conta no parágrafo 2º do artigo 13, da Lei 9.709/1998, onde está disposto: "o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação".

O prazo para apreciação, infelizmente não está determinado na lei. Seria de grande mudança e evolução para a participação popular, ter além de assegurado a apreciação, saber quanto tempo levará para saber o resultado da análise do projeto.

A restrição temática feita a esse instituto é de que a iniciativa popular não pode ser admitida em temas de relação com o Direito Tributário, Direito Penal, Direito Financeiro e Direito Administrativo. A população deve ser encorajada a participar ativamente para manter ativos esses institutos que são de grande importância para a manutenção de uma democracia propriamente dita.

### **3.1.4 Ação popular**

Remédio Constitucional que prevê o direito do cidadão de recorrer à Justiça quando o mesmo busca defender garantias da coletividade na prevenção ou reforma de atos lesivos que sejam cometidos por agentes públicos, ou quando se busca a abertura de uma ação popular por omissão da administração pública em atos que teriam o dever de cumprir.

É 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, WALD e MENDES, 2014, p. 126)

A ação popular pode ser proposta por todos os eleitores brasileiros e tem natureza preventiva, quando o mesmo comprova a lesão ou ameaça ao direito que

tenha surgido de ato ou omissão da administração pública. Está regida pela Lei 4.717/65, onde se afirma também, que as partes envolvidas podem entrar com recurso após a decisão terminativa de primeiro grau. É o juízo de primeiro grau da Justiça Federal ou Estadual que tem, em regra, a competência para dar início à tramitação da ação popular.

### **3.1.5 Ação civil pública**

A lei 7.347/85 rege esse instrumento e remédio, que pode ser proposto pelo Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Municípios, entre outros.

Visto como o instrumento ideal para utilização quando houver a necessidade de repressão de danos.

Instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, protegendo os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados por particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu. (MEIRELLES, WALD e MENDES, 2014, p. 127)

O objeto da Ação Civil Pública pode ser uma obrigação de fazer ou de não fazer, ou uma indenização na busca pela reparação do dano causado, aduz Moreira (2005).

A grande diferença entre esse tipo de ação e a ação popular reside no sujeito passivo, em quem pode ser o réu da ação civil pública. Qualquer pessoa física ou jurídica, como também a Administração Pública, pode figurar como acusado, caso causem danos ao meio ambiente, consumidores e outros tipos de lesões ou ameça a direitos ligados ao bem-estar da população.

### **3.1.6 Audiências públicas**

O Estado e os cidadãos devem unir-se na busca pelo que é melhor para a construção da sociedade em que vivem. Os mecanismos de atuação da população integram o direito à participação. Previsão legal no Decreto-Lei nº 8.243/2014, que instituiu o Sistema Nacional de Participação Social, institui no segundo artigo, inciso VIII, as audiências públicas e as define como um mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de

manifestação oral dos participantes cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais (BRASIL, 2014).

As audiências públicas são um mecanismo que tem como finalidade legitimar a ação administrativa, e expressar as preferências dos segmentos sociais, buscando a solução de demandas sociais que são demonstradas pela população.

As audiências públicas, as consultas públicas são exemplos de como se dá na prática a participação na elaboração das políticas públicas; o plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo exemplificam, por seu turno, a participação no próprio processo de decisão, as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública, e até mesmo a recente expansão da concessão de serviços públicos fornecem uma amostra de participação na própria execução das políticas públicas. (PEREZ, 2006, p. 171)

Não tem somente o papel de cumprimento da formalidade impostas pela Administração, e sim, ser um meio de interação do povo com a gestão, no qual o governo poderá ver o que realmente tem relevância para cada cidadão e o que deve ser criado e melhorado em programas e investimentos.

Encontramos em Fontana e Schmidt (2015) explicação sobre o que são as audiências públicas que especifica ainda que temas podem ser tratados em seu âmbito e onde consta a informação do Relatório do IPEA (2013) com a lista dos atos normativos que preveem a realização de audiência pública na administração.

A audiência pública é um canal de debates, um espaço consultivo voltado à discussão de decisões sobre temas específicos, a exemplo de serviços públicos de energia, questões orçamentárias, processos de urbanização, entre muitos outros. (FONTANA e SCHMIDT, 2015, p. 23)

Nas audiências é quando ocorre a informação dos gastos públicos, orçamentos do poder estatal e onde também se podem analisar os resultados, tornando-se mais uma maneira de fiscalização da ação Governamental. A obrigatoriedade das Audiências Públicas surgiu com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também é exigida por exemplo, pelo Estatuto da Cidade, nas situações em que o empreendimento ou a atividade possa ser potencialmente nociva sobre o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população, da mesma forma é

obrigatória e condição de validade dos contratos que têm por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico e em outros casos onde não sendo obrigatória, apresenta-se como faculdade que pode dar à gestão pública um aval qualificativo.

Com essa exigência legal, as audiências passam a seguir um rito de planejamento com a população, construindo, pelo menos em tese, uma gestão que segue caminhos conhecidos pelo povo, com comprometimento com o que interessa para os mesmos e que possa ser fiscalizado.

### **3.1.7 Movimentos sociais**

Os movimentos sociais são ações de indivíduos movidos pelo afã de fiscalizar as ações estatais e para pleitear e garantir direitos. Toda sociedade visa não uma mobilização, mas sim uma mudança no âmbito social.

Sob a ótica de Barbalet (1989), os movimentos sociais podem ser vistos como forma de ação coletiva reunindo pessoas de origens diversas, ligadas pela consciência comum de objetivos partilhados e se apoiam nas liberdades de expressão e de associação.

No uso deste mecanismo, os atores sociais tomam consciência de seu dever de atuação efetiva como cidadão, elegem o foco de seu interesse a ser fiscalizado, pressionado ou reivindicado e também criticam a estrutura posta para o funcionamento daquele setor que está sendo questionado.

A ideia de que os movimentos sociais devem ser definidos como um conjunto de ações de indivíduos e grupos que levam ao povo e aos governantes seus pedidos, por meio de processos de ações sociais e políticas, não só seguindo o que era oferecido, mas também através de foros de participação, protestos, assembleias cidadãs.

Pode-se definir um movimento social como uma rede interativa de indivíduos, grupos e organizações que, dirigindo suas demandas à sociedade civil e às autoridades, intervêm com relativa continuidade no processo de mudanças sociais, mediante o uso prevalente de formas não convencionais de participação; ou, dito de outra maneira: trata-se de um conjunto de redes de interação informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e organizações comprometidas com conflitos de natureza política ou cultural, sobre a base de uma específica identidade coletiva. (GORCZEVSKI e MARTIN - 2011, p. 132).

O mecanismo estudado tem máxima importância no processo democrático, pois utiliza da integração das pessoas que compõem a sociedade para desenvolver a democracia participativa, ao buscar a adequação das ações da Administração Pública com os anseios da sociedade.

### **3.1.8 Orçamento participativo**

Um dos novos mecanismos e visto até de maneira experimental, é o do orçamento participativo. Através desse instrumento, o cidadão pode debater e participar do destino dado ao orçamento de uma cidade. A população decide a que deve ser distribuída, e ainda dar prioridade a algumas áreas que seja de comum acordo a destinação dos investimentos. A população decide de maneira direta, onde aplicar esses recursos de ações que serão executadas pela Administração Municipal.

Na Prefeitura de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, o orçamento participativo foi implementado experimentalmente e está atingindo sucesso. As secretarias do município acompanham as reuniões onde se discute a destinação de investimentos e prestam esclarecimentos sobre o processo à população. Primeiro, acontecem as reuniões preparatórias onde a Prefeitura apresenta as contas do período que se passou, apresenta também o plano de investimentos e serviços para o ano que se segue.

Todas as pessoas podem participar das reuniões de orçamento participativo, acima de 16 anos de idade, desde que sejam residentes na cidade,

trabalhadores ou estudantes domiciliados, como também representantes de grupos da sociedade civil. (PORTO ALEGRE, 2017)

A Prefeitura da cidade de Juazeiro do Norte, além da presença material nas reuniões, também disponibiliza a participação dos cidadãos através da internet. (JUAZEIRO DO NORTE, 2017)

O orçamento participativo é uma instrumentação criada pela Constituição para os cidadãos terem acesso direto às contas públicas e serem hábeis para fiscalizá-las de maneira mais efetiva, ao se fazerem presente nas audiências públicas e podendo confirmar a destinação dos impostos pagos pelos mesmos durante todo o ano.

### **3.1.9 Comissão de legislação participativa**

Criada no ano de 2001, com a finalidade de facilitar a participação popular na elaboração legislativa, a Comissão de Legislação Participativa permite que por meio de qualquer entidade organizada pela sociedade civil, sem ligação com partidos políticos, associações, organizações não governamentais (ONG'S), sejam apresentadas à Câmara dos Deputados sugestões ligadas à elaboração de normas, tanto leis complementares e ordinárias, como emendas ao Plano Plurianual.

Além de disponibilizar o acesso da sociedade, a Comissão também disponibiliza um banco de ideias, onde as sugestões são apresentadas ao parlamento pelos cidadãos de maneira individual.

Atualmente, a Comissão de Legislação Participativa é presidida pelo Deputado Chico Lopes e composta por 18 membros titulares e outros 18 membros suplentes.

A implantação da Comissão no Senado ocorreu em 2002, com a mesma finalidade, mas visando também diminuir os trâmites impostos pela Lei 9.709/98. Em 2005, ocorreu a mudança do nome para Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Tem em sua composição 18 Senadores titulares, e o mesmo número de suplentes. As sugestões que recebem um parecer favorável tornam-se proposições

legislativas e são encaminhadas à Mesa do Senado para que iniciem sua tramitação.

No Senado, aceitam-se sugestões de projetos de lei vindas de associações, entidades organizadas pela sociedade civil, como também de partidos políticos não representados no Congresso.

### **3.2 Cidadão legal - quem é o cidadão previsto na constituição de 1988?**

O paradoxo demonstrado por Barbalet (1989) parece conduzir a todos os questionamentos a respeito da eficácia social alcançada pela expansão da cidadania no Estado moderno. Sim, porque desde as Declarações de Direito com pretensões universais e as Constituições que marcaram os Estados liberais que o princípio da igualdade entre os homens obteve o significado de não existirem pessoas ou grupos legalmente privilegiados. Sendo assim, todos exerceriam seus direitos de cidadão em condições de igualdade.

A Constituição Federal brasileira de 1988 reconhece em vários de seus dispositivos a figura de um cidadão novo, se comparado ao mudo e surdo cidadão do regime anterior. O cidadão normatizado na Carta Magna é capaz e quer se manifestar a respeito dos assuntos de interesse público através de seu voto, para eleger os seus representantes para os cargos públicos do Executivo e do Legislativo, na ordem federal, estadual e municipal; também será eloquente em decidir, quando convocado, o plebiscito ou o referendo; poderá, por iniciativa própria, propor projetos de lei junto ao Congresso Nacional; impetrará, se necessário, ações populares e ações civis públicas para defender interesses comunitários ou difusos da sociedade; além de participar de movimentos sociais e audiências públicas.

Este é o cidadão legal, nas duas acepções para o adjetivo utilizado. É o cidadão conforme o que está disposto na Lei Maior e é o cidadão positivamente qualificado por seu empenho e zelo em prol do bem comum.

Entretanto, voltando ao paradoxo exposto ao início, questiona-se: por que, apesar da previsão legal, nas declarações ou até mesmo constitucional de uma

cidadania ampla e irrestrita, não se realiza este direito em plenitude? Quem é este que a Constituição Federal chama cidadão e outorga-lhe direitos e deveres para a realização plena da participação política?

Além de uma análise do direito à democracia, também se faz presente a necessidade de questionar sobre quem em verdade é o povo a construir esse modelo de governança, a efetivar ou desprezar a possibilidade de participar ativamente das decisões de comando. Na Grécia, cidadão não era: um escravo, uma mulher ou estrangeiro; na ex-colônia britânica, os Estados Unidos da América, símbolo de construção democrática de governo, a ideia de povo titular do poder, soberano excluía legalmente os escravos. Na França revolucionária do século XVIII, partiu-se de um conceito ambíguo, onde por vezes podia incluir nobres e clérigos e em outras, não abrigar tais classes, referindo-se apenas a operários e lavradores. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão apresenta-se feita em nome do povo francês, e não de seus representantes, conclama em seu artigo 25: “a soberania reside no povo”. O materialismo histórico de Karl Marx entende povo como a classe operária, num significado também eivado de exclusão e reducionismo. Friedrich Muller (2010), em opúsculo intitulado “Quem é o povo?” nos oferta relevante reflexão para tais conceito e construção, em primeiro lugar ressalta o fato de este conceito ser plurívoco, poder ser visto sob diversas óticas e ademais, reflexiona sobre ser este conceito de povo condição intrínseca ao exercício salutar do sistema democrático.

Determinar quem pode ser considerado povo, sendo esse um conceito plúrimo, como bem nos lembra Müller (2010), é ponto de discussão e esclarecimento imprescindível a realizar para que se possa entender o instituto-direito da democracia. *Demokratía*, do grego, literalmente governo do povo, fórmula racionalizada para ser modelo de distribuição do poder a fim de equiparar as benesses e as imposições, deve ter sua significação estendida conforme defende Bonavides (2013), para a ideia de ser mais um direito humano fundamental e não, tão-somente, uma das formas de governo classificada desde Aristóteles. Ao defender esta posição para a democracia no Estado social, di-lo ser o mais fundamental dos direitos:

Tanto quanto o desenvolvimento, é a democracia por igual direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; e, mais do que forma de

governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata de poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da Sociedade, e não do Estado propriamente dito (...). (BONAVIDES, 2013, p. 16)

E que destinatário teria tal direito? Quem é, precisamente, o povo? O cidadão? Quem são ou quem serão os oradores, ouvintes, debatedores e eleitores das assembleias nas modernas Atenas?

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, dizia que será base para o governo a vontade do povo e mais: “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos...”.

Note-se que já a Declaração Universal fala em direito a tomar parte no governo, em um direito à democracia, ao exercício da democracia. Igual compreensão exegética traz o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado na XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 226 e promulgado por Decreto pelo então Presidente Fernando Collor, em 06 de julho de 1992, conforme o artigo 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.

Correspondência a estes mandamentos encontra-se na norma constitucional brasileira vigente, que conclama a participação ativa dos cidadãos em variados momentos e instituições de poder.

Por que este cidadão-povo não se determina a atuar em prol de sua comunidade e de sua própria sobrevivência? Onde se rompeu o contrato desta sociedade? Onde está ostracizado, outra vez, como na Revolução Francesa, o Terceiro Estado? Para lembrar este questionamento, trazemos da carta panfletária daquela: “1ª O que é o Terceiro Estado? – Tudo. 2ª O que tem sido ele, até agora,

na ordem política? – Nada. 3ª O que é que ele pede? – Ser alguma coisa.” (SIEYÈS, 2001, p.63).

Utilizando-se do instrumento literário da paráfrase, nesta mesma manifestação revolucionária encontramos o adendo para o instante atual: 1ª O que é o povo? – Titular único do poder. 2ª O que tem feito ele, até agora, além de votar, na ordem política? – Nada. 3ª O que é que ele deve? – Fazer alguma coisa.

Convém lembrar que o povo além de fonte legitimadora do poder, quando escolhe a representatividade que irá elaborar leis e a que irá executá-las, também é o destinatário das prescrições oriundas deles. Na omissão irresponsável a respeito das decisões políticas, torna-se justificador desta democracia falha, à medida que aceita e acata silenciosamente seus comandos, que podem ser corretos ou impregnados de erros e ilicitudes.

Insofismavelmente, há força na titularidade de poder exarada na Constituição brasileira vigente, é por efeito de tal prescrição constitucional que vem se solidificando a democracia – forma de governo – nas últimas três décadas, no sentido de estar mais firme o terreno da alternância do poder: já contamos com uma série de sete eleições diretas presidenciais, após o período do ocaso político na ditadura militar; já houve dois plebiscitos nacionais e quatro projetos de lei por iniciativa popular (embora estes hajam sido adotados por parlamentares para empós serem aprovados, sob a alegação de dificuldade em conferir as assinaturas e os documentos dos cidadãos signatários).

Todavia, similarmente há inquestionabilidade na insuficiência do exercício desta titularidade. Prova desta exígua atividade são os desmandos ocorridos em todas as parcelas de poder pelos corpos representativos da sociedade, que, ora legitimados pela aclamação de seus nomes em processos eleitorais muitas vezes escusos, ora indicados pelos que foram aclamados, corrompem-se e desmazelam o Estado numa endêmica cultura inconstitucional do interesse privado sobrepujando o público.

Encontrar na modernidade que se transmuda esse espírito de responsabilidade coletiva e fazê-lo agir pode representar um verdadeiro marco de transição paradigmática, como afirma Santos (2011), não se pode falar em pós-

modernidade enquanto não houver sido determinado pela história o ponto fundante deste novo tempo. Este é o instante da construção desta transição, quando a fundamentação teórico-ideológica será formada. Refundar a prática do espírito democrático, alicerçar esta nova práxis em bases discutidas e analisadas para incluir-se no pluralismo da emancipação social, que para Wolkmer (1994), seria a reordenação do espaço público através de políticas democráticas-comunitárias descentralizadas e participativas, é um dos aspectos de imperioso encargo aos homens e mulheres contemporâneos. Sobre essa reordenação do espaço público, afirma:

Em relação à reordenação política do espaço público, são a democracia, a descentralização e a participação as principais estratégias que devem ser exercitadas (...). O direito a ter direitos e a possibilidade de desfrutá-los necessita do apoio de um processo democrático e participativo que permita a argumentação para discutir as reivindicações demandadas pelas partes e a satisfação de suas necessidades. É preciso radicalizar o pensamento na busca de modelos concretos que permitam o transcurso pacífico da dinâmica social. (WOLKMER, 1994, p. 222).

Para além desta reorganização, também se faz imprescindível a tomada de consciência do indivíduo chamado a ser cidadão, sobre os seus deveres e responsabilidades, além dos direitos que lhe cabem. Neste planteio, lembra Schmidt (2008), sobre o cidadão estar a par do que lhe diz respeito quanto às decisões administrativas públicas, diz ser de relevância:

[...] que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários entre outros elementos. (SCHMIDT, 2008, p.2308).

Considere-se, por outro lado, o fator educação como impulsionador do que se habituou chamar empoderamento do cidadão, que é conquistado plenamente com o exercício da participação popular, pois nela os indivíduos “tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de ser objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos de seu futuro.” (SCHMIDT, 2006, p. 1774) .

Ser cidadão num mundo globalizado e ressignificado revela-se tarefa minuciosa e constante. Os espaços se transformam a todo instante, as esferas de participação necessitam ser conhecidas e experimentadas, a fim de que esse novo

cidadão possa capacitar-se no exercício real da sua participação, em aprendizado prático e efetivo do processo da cidadania.

Entende-se, portanto, que o cidadão previsto, o cidadão tipificado, o cidadão legal ainda não existe. Ele, como a cidadania, estão sendo construídos ao longo do tempo de exercício da democracia, principalmente nos Estados saídos de períodos em que tal direito foi sufocado por regimes autoritários. Não é de causar espanto ou estranheza a falta de jeito desse cidadão em ser o que pode e deve ser. Sua biografia recente é de mordação, algemas e medo. Atravessa o rio da transição e traz, em sua memória, lembranças e histórias de quem sofreu os abusos da ditadura. O aprendizado da cidadania também perpassa essa superação, a conscientização da liberdade de expressão, de manifestação.

E para que isso se realize, haverá de se criar um processo educativo para a cidadania. Schmidt escreve em tese exemplar que “o caráter democrático não é inato, é construído.” (2000, p. 15), assim se entende a necessária construção de um caminho para a cidadania, onde os percalços sobre os quais pesam as críticas sejam vencidos um a um, a fim de consolidar-se essa ideia, a cultura política voltada para a democracia.

O termo socialização política é [...] o processo de formação de atitudes políticas nos indivíduos ou, sob o enfoque geracional, o processo de interiorização da cultura política existente em um meio social por parte das novas gerações. (SCHMIDT, 2000, p. 56)

Assim pensando, deve-se ponderar sobre a importância de se preparar as novas gerações para o exercício do direito à cidadania, através da participação social. Entender este processo, o qual se dá o nome de socialização política, como um dos principais pontos de defesa da consolidação da democracia.

Vislumbrar nas críticas obstáculos a serem vencidos, a fim de se superarem todos os percalços que impedem a democracia de se estabelecer definitivamente como um direito fundamental, do qual não se vai abrir mão, de forma alguma.

A fadiga em envolver-se nas discussões políticas e tomadas de decisões não passa da fragilidade de consciência em respeito da força que reside na fiscalização dos atos administrativos. Quando os cidadãos deem-se conta da real

possibilidade em intervir nas decisões administrativas, através das audiências públicas, através dos conselhos auxiliares da administração, através do remédio constitucional da ação popular, ou mesmo da pressão exercida sobre os representantes eleitos, compreenderão mais ativamente a importância da participação e passarão a exercer esse direito com constância.

### **3.2.1 Análises sobre o desenvolvimento da cidadania legal**

Teóricos e doutrinadores debruçaram-se sobre a questão e encontram, com fundamento filosófico e sociológico, respostas para enfrentá-la. Expondo o pensamento de Karl Marx, Barbalet (1989) explica que para o revolucionário comunista, nas críticas apresentadas sobre a cidadania trazida a lume pelas Revoluções Americana e Francesa, o Estado nega as diferenças sociais (nascimento, posição social, educação, profissão) quando declara a igualdade na soberania popular, contudo elas firmam-se gerando uma desigualdade de classes que impede o exercício da emancipação política proclamada. Para ele, somente com a emancipação humana geral haveria a liberdade do poder determinante da propriedade e suas estruturas, numa revolução social que destruiria as desigualdades de classe e de poder.

Já Thomas Marshall (1967), analisa a Inglaterra do Estado Social, no instante da evolução da sociedade capitalista e vê a cidadania dentro de um sistema antagônico entre o mercado e as classes sociais. Importa referir o entendimento do autor a respeito dos elementos de composição da cidadania: os direitos civis, políticos e sociais, os quais podem ou não estar presentes concomitantemente. Explica que sociedades distintas irão atribuir diferentes direitos e deveres ao cidadão, e que a sucessão destes direitos que compõem a cidadania, tinham uma tendência a se sobreporem. Os direitos individuais criados no século XVII destruíram o antigo sistema de privilégios feudal, porém desenvolveram outro, o das desigualdades da sociedade capitalista.

Consoante Marshall (1967), a cidadania baseada nos direitos de igualdade consolidava as desigualdades de classe, porque os direitos individuais eram base da economia de mercado. O acréscimo dos direitos políticos e sociais gerou um conflito de classes e nesta observação está a ideia da mudança social implementada pela cidadania: “o crescimento da cidadania é estimulado tanto pela

luta por obter esses direitos como pela sua fruição depois de obtidos.” (MARSHALL, 1967, p. 93). Além de ser um *status*, a cidadania conflita com as classes desiguais, podendo ser vetor de transformação.

Então, se a cidadania *status*, modificadora formal da situação política do indivíduo não produz a eficácia de seu exercício, como observou Karl Marx e a cidadania que coexiste e, ao mesmo tempo, combate com as desigualdades sociais também não é suficiente para dar plenitude e universalidade ao direito de ser cidadão, onde se encontraria o deslinde dessa questão?

Nesta linha de pensamento, Barbalet (1989) visualiza dois aspectos distintos para o desenvolvimento da cidadania: quando novas categorias de pessoas são incluídas no rol dos direitos de cidadania existentes e quando se incluem novos direitos a este rol, ou novos elementos de cidadania. Neste segundo caso, da inclusão de direitos, é perceptível o alcance de setores antes excluídos pela injeção positiva destes novos direitos. E quando se dá o ingresso de mais indivíduos em uma comunidade, há uma pressão para que os recém chegados sejam incluídos, o que faz realizar a mudança social necessária para tal.

Se a pressão dos movimentos sociais pode ser vista como impulsionadora da criação dos direitos à cidadania, há de se observar nisto um ponto de convergência: é o movimento do indivíduo, é a força do próprio cidadão (antes mesmo de alcançar a fruição desse direito) que pode alavancar a roda da cidadania para adiante.

Marilena Chauí (1984) faz refletir sobre a cidadania fundada na democracia e enfatiza a obrigatoriedade da criação de espaços sociais de luta e na implantação de instituições para a participação política, diz mais: a cidadania passiva é distinta da cidadania ativa por esta permitir e exigir do cidadão que ele usufrua de seus direitos mas também cumpra seus deveres, abrindo novos espaços de expressão participativa.

Para lembrar que a democracia moderna nasceu da concepção individualista da sociedade, Bobbio (2004) enfatiza que o poder devia estar com todos os indivíduos que vivem em uma sociedade, determinando-se por regras, entre as quais, uma das mais relevantes, a que lhes dá o direito de participar das

decisões coletivas. Reflete ainda sobre a denominação de povo e cidadão, mostrando ser esta última mais condizente com o real papel do indivíduo na democracia.

A democracia moderna repousa na soberania não do povo, mas dos cidadãos. O povo é uma abstração, que foi frequentemente utilizada para encobrir realidades muito diversas. Foi dito que, depois do nazismo, a palavra *voik* tornou-se impronunciável. E quem não se lembra que o órgão oficial do regime fascista se chama *Il Popolo d'Italia*? Não gostaria de ser mal entendido, mas até mesmo a palavra "*peuple*", depois do abuso que dela se fez durante a Revolução Francesa, tornou-se suspeita: o povo de Paris derruba a Bastilha, promove os massacres de setembro, julga e executa o rei. Mas o que esse "povo" tem a ver com os cidadãos de uma democracia contemporânea? O mesmo equívoco se ocultava no conceito de *populus romanus*, ou de povo das cidades medievais, que impunha, entre outras coisas, a distinção entre povo graúdo e povo miúdo. (BOBBIO, 2004, p. 50).

### 3.2.2 Qual o espaço de atuação existente para o cidadão legal?

Houve um equívoco no entendimento histórico brasileiro sobre o papel do povo na construção e afirmação deste Estado. Carvalho (2008) afirma que o povo brasileiro foi predisposto à *estadania*, uma condição cultural onde a confiança no Estado é exagerada, sem considerar a necessidade de se intervir ou ao menos, fiscalizar as ações estatais.

Mesmo com a redemocratização, ocorrida em meados da década de 80, onde se buscou, sem êxito comprovado, reavivar e reafirmar o Estado do bem estar social, essa cidadania continuou desvanecida, cumprindo tão somente as exigências formais da democracia representativa: a eleição de governantes e representantes, além da elaboração da Constituição Federal.

A Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, após o sombrio período ditatorial no país, embora trouxesse em seu núcleo um rol expressivo de mecanismos possibilitadores do efetivo exercício da cidadania, não foi uma fórmula mágica, como qualquer norma não consegue ser. A eficácia social de seus preceitos depende mais do solo onde está sendo lançado o germen normativo do que mesmo da qualidade dessa semente legal.

De acordo com o que escrevem Fontana e Schmidt (2015), a condição cultural de fragilidade cidadã, o parco senso de eficácia política (descrença na própria capacidade de influenciar politicamente), a noção escassa sobre as

instâncias de poder e o valor negativo dado às atividades políticas dentro da própria comunidade faz com que o cidadão afaste-se e negue aproximação a qualquer evento ou debate público para discussão de temas de interesse político.

Além disso, o individualismo exacerbado nas sociedades ocidentais é listado pelos autores como um dos motivos que leva ao desinteresse em participar e prejudica a compreensão de que para se garantir as proteções e direitos individuais há de se responsabilizar pelo bem comum, comutativamente.

Não se trata, por outro lado, de defender o absenteísmo estatal e elevar a autonomia do indivíduo a ponto de esgotar-se nele somente as responsabilidades pela coisa pública em todos os seus vieses: bens, serviços, poderes e deveres. Há de se pensar uma nova ordem sócio-política e econômica, segundo o sociólogo Amitai Etzioni (2001), onde a comunidade atuasse de forma muito mais presente na vida pública e política, tomando para si alguns deveres sociais, o que daria maior qualidade aos serviços e ainda mais, diminuiria os custos para exercê-los.

Em la próxima década debería confiarse progressivamente a las comunidades una mayor proporción de nuestros cometidos sociales, porque – permítaseme la insistencia – son capaces de cumplir esos cometidos a más bajo coste y con mayor calidad humana que el estado o el mercado. Las comunidades bien pueden llegar a ser la más importante nueva fuente de servicios sociales en el futuro previsible. (ETZIONI, 2001, p.28).

Estudando a dicotomia público e privado, muitos autores têm demonstrado que existe um verdadeiro paradoxo a ser solucionado quando o entendimento destas instâncias de relações entre sociedade e Estado tende a ser radicalmente separado: ou se entende sob a ótica de um estatismo rígido, com todas as demandas sendo atendidas pelo Estado; ou se pensa privatisticamente, entregando as responsabilidades ao mercado e à sociedade civil, ponderam Perobelli e Schmidt (2011).

La buena sociedad está constituida por la agrupación de três compañeros de viaje: gobierno, sector privado y comunidad. Cada uno de ellos refleja y contribuye a facetas distintas de nuestra condición de seres humanos. Sólo mediante la contribución de los três elementos, y no mediante la confrontación de unos con otros, podemos alcanzar una sociedad que considere a la persona como um todo, cuestión esencial para tratar a la gente como fin em sí misma. (ETZIONI, 2001, p.73).

Os dois extremos revelam-se inoperantes. Um Estado protecionista, garantidor do bem-estar social em plenitude, idealizado no instante do Pós- Segunda

Guerra Mundial, para realizar todas as benesses de que se incumbia necessitou se agigantar de forma exagerada, ampliando a estrutura estatal a ponto de não suportar seus custos. Dizem Perobelli e Schmidt (2011): “Seu custo tornou-se gradativamente mais elevado para a sociedade, com elevação da carga tributária.”

No final do século passado, a partir da crise do petróleo, pela década de 70, começou-se a questionar esse Estado burocrático, imenso e centralizador e passou-se à discussão da delegação de serviços de natureza pública a entidades privadas e à sociedade civil, passando o Estado ao papel de controlador da realização destes serviços. A distinção entre o público e o privado, desta forma tão pontual, passou a se ampliar e ver que havia um espaço além destes dois: o público não estatal, conforme Perobelli e Schmidt (2011).

Contudo, essa visão de um espaço onde o cidadão tenha a possibilidade ou até mais, tenha o dever de atuar em prol do interesse público, ainda é ideal. O equilíbrio entre os companheiros de viagem: Estado, mercado e comunidade, como leciona Etzioni, necessita passar pela revisão do que se entende por público.

Entender que público não é somente o que está sob a direção do Estado, público é tudo que diz respeito ao interesse geral, à coletividade; podendo ser estatal ou não estatal. E a partir deste novo espaço é que se pode projetar o modelo do novo cidadão atuante, envolvido com as questões de interesse público, coletivas, capaz de solidarizar-se com os problemas da sua comunidade e da grande comunidade global.

### **3.3 Construindo um novo modelo: a cidadania ativa**

O debate sobre a cidadania tem ganhado corpo em muitos espaços, principalmente o acadêmico. Quando se fala em concretização da democracia, recorrente é o discurso da necessidade de se efetivar o exercício da cidadania, através da participação real dos indivíduos. Para Vieira (2001), “a cidadania ocupa lugar central na busca de um novo paradigma que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal.”

Tratando de mudança de paradigmas, Santos (2011) alerta para o instante que a humanidade trilha na atualidade, para o sociólogo português, é o momento da transição, onde as instituições, as estruturas e todas as bases sociais

estão se modificando. Seria o momento crucial da ressignificação e da reconstrução de todos os valores e sistemas sociais.

Sendo essa transição tão ampla, Santos (2011) dá ênfase ao fato de que, se estamos reconstruindo valores, ideologias, estruturas, sistemas, a hora é para questionar-se, analisar, estudar e teorizar sobre o modelo a ser realizado. Será a geração humana do presente quem indicará o caminho ideológico e teórico do novo tempo, da nova era, a qual o autor sequer aceita denominar “pós-modernidade”. Para ele, não houve o marco histórico de transição da Era Moderna para a chamada Era Pós-Moderna, em virtude dessa ausência de signo final e inicial, ainda se trilha o tempo comutativo.

Tempo então para a busca de significados da cidadania que se pretende alcançar no futuro, colhendo aspectos positivos dos modelos já implantados e vividos e reformulando-os para encontrarem a forma melhor adequada ao tempo presente, com suas características e necessidades.

Benevides (1994) anota que se escreve muito sobre o vazio da cidadania, na falta de consciência e de possibilidade de fruição dos direitos e na apatia do cidadão em nosso país. Outros debates conhecidos são a respeito dos direitos políticos relativos ao exercício da cidadania, sobre a crise da representatividade e do sistema eleitoral, feridas expostas da nossa recente democracia, que a autora trata como “conjunto de obstáculos à extensão da cidadania, decorrentes de nossa tradição oligárquica, autoritária, populista e corporativista.” (p.1)

Para Bobbio (2004) há um entendimento evolutivo de cidadania de acordo com a passagem de um modelo de Estado para outro:

É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos Possuem, em relação aos soberanos, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos.(BOBBIO, 2004 p. 30)

Para além do entendimento de cidadania como dádiva advinda do Estado para com os cidadãos, busca-se hoje entendê-la como um seguimento contínuo das

relações do indivíduo para com o seu meio, quer seja outro indivíduo na comunidade quer seja a comunidade como um todo ou o próprio Estado onde, além dos direitos a serem exercidos também são exigidos deveres de todos.

Em torno das transformações pelas quais vem passando todos os protótipos e cânones sociais, através do processo de globalização, a expansão das relações econômicas, sem que necessariamente tenham havido ganhos proporcionais a toda sociedade, muito mais se apresentam visíveis o fosso que separa os mais ricos dos mais pobres e as consequências dessa desigualdade, recebe críticas o viés sob o qual tem sido vista a cidadania, como alertam Gorczewski e Martin:

A cidadania, então, deixa de ser concebida em termos monistas, como o centro de imputação de direitos e deveres nas relações jurídicas entre indivíduos e Estado para adquirir um estatuto mais difuso, indefinido e enodado, com contornos indefiníveis. Mas este colapso da cidadania decorre, indubitavelmente, de uma crise maior que atinge o Estado nação como modelo jurídico-político, uma crise que atinge em cheio o direito e a política, conseqüentemente a participação, a democracia e os direitos humanos. Os fatores que desencadearam essas mutações são diversos. As profundas transformações derivadas da consolidação da sociedade globalizada facilitaram a prevalência da condição de consumidor em relação à de cidadão; a progressiva privatização do espaço público acabou transformando os direitos do cidadão em direitos do consumidor, pelo que a existência sociopolítica, e a correlativa titularidade dos direitos, vem determinadas pela capacidade de consumir, isto é, do status econômico. A desigualdade impõe a exclusão de pessoas, de grupos sociais e, inclusive, de povos inteiros. (GORCZEWSKI e MARTIN, 2011, p. 64)

Percebe-se uma discrepância entre o que era cidadão antes, tomado na literalidade do termo, o indivíduo que vivia na cidade e fazia parte dela, tinha voz ativa e influenciava nas decisões para o que esse cidadão consumidor se transformou. Em análise desse desapego aos laços comunitários, o sociólogo polonês Zigmunt Bauman (2009), declarava que tais fatos decorrem de uma nova técnica do poder, que emprega como principais instrumentos o descompromisso e a arte de fugir dos compromissos.

La desintegración de la trama social y el desmoronamiento de las agencias de acción colectiva suelen señalarse con gran ansiedad y justificarse como “efecto colateral” anticipado de la nueva levedad y fluidez de un poder cada vez más móvil, escurridizo, cambiante, evasivo y fugitivo. Pero la desintegración social es tanto una afección como um resultado de la nueva técnica del poder, que emplea como principales instrumentos el descompromiso y el arte de la huida. (BAUMAN, 2009, p.19)

Ao tratar do espaço público e da crise de legitimidade do Estado, Vieira (2001) alerta sobre a necessidade de se reformar o Estado para atingir a consolidação da democracia e conseguir superar esse descrédito dos cidadãos para com as instituições, ressalta mais que no caso da América Latina há um descompasso entre o desejo de reformar e o que ele chama de “tentação de retorno autoritário”.

Ressalta Vieira (2001), a importância da participação cidadã pela ótica das organizações da sociedade civil e diz que somente ela, a participação, poderia enfrentar os problemas do sistema representativo, criando canais de negociação entre Estado e sociedade para superar o esvaziamento do poder público, a inoperante prestação de serviços pelo Estado e a negligência e omissão deste para com o atendimento e realização dos direitos fundamentais através de políticas públicas verdadeiramente efetivas.

No pensamento de Habermas (2003), a participação tem sentido político, mas tem que ser ativa, com base na autonomia da iniciativa dos indivíduos. Critica o totalitarismo nas sociedades na medida em que este, diz o autor, desintegra a estrutura comunicativa rotineira dos grupos sociais: família, escola, vizinhança, comunidade.

A cidadania para Habermas é instrumento de integração e que garante a igualdade entre os atores sociais, tornando-se verdadeiro vetor de inclusão social e, no viés contrário, redutor da exclusão. Analisando a teoria habermasiana, Mônia Clarissa Hennig Leal compreende que essa sociedade formada através do diálogo, da ação comunicativa, a sociedade política, “não é, primeiramente, uma sociedade de portadores de direitos inatos, senão uma sociedade de cidadãos, que são, ao mesmo tempo, autores e destinatários das normas” (LEAL, 2007, p. 139).

Contemplando esse novo pensar sobre a cidadania, cabe a crítica de Luis Alberto Warat (2003) quando ensina sobre a exclusão na cidadania, porque ser cidadão sempre estará relacionado com o poder de opinar, de ter voz, decidir – e nem todos, dentre os quais os pobres e os grupos de menor expressão social, terão esse “privilégio”, assim o professor argentino e brasileiro diz que “la ciudadanía en todos los tiempos siempre fue una classe VIP”.

Vai além o pensamento do professor Warat (2003) e esclarece que é necessário realizar a reinclusão dos excluídos e isso se faz através da revisão do entendimento educacional do Direito, dos Direitos humanos e da própria cidadania. Que isso ocorrerá através da educação para os Direitos Humanos e para a cidadania, e assim os homens conquistarão a sua inclusão social, ou reinclusão como prefere dizer.

Outro quesito importante deste ponto de vista é sobre o que chama Warat (2003) de cultura do normativismo, quando critica a forma de se considerar o Direito com uma abstração tão intensa da norma que o faz distanciar-se da vida das pessoas, onde a lei, e mesmo a democracia estão arraigadas de uma falta de referência emocional, “vazias de vida”, como também o diz dos princípios gerais de direito e do que se chama Estado de Direito.

Nesta linha de pensamento, sobre os caminhos que tem tomado a democracia, Joan Subirats (2001) assinala que mesmo estando vivendo um período doce no mundo inteiro, onde se ampliou de forma expressiva a vivência democrática, esse instituto ainda vivencia falhas e por isso, críticas. Fala da insatisfação crescente resultante das promessas não cumpridas pela democracia, do excesso de formalismo, do distanciamento entre os representantes e seus representados, resultando na ineficiência na resolução dos problemas através dos mecanismos instituídos para tomada de decisões.

Neste artigo, o professor Subirats (2001) elenca as dificuldades com que se deparam os cidadãos para vivenciar a participação política. O ritualismo exacerbado, a falta de prestação de contas dos representantes, deixando ao representado somente a possibilidade de trocar o voto passada toda aquela legislatura ou mandato, o peso desequilibrado que é dado aos partidos em relação a outros tipos de instituições sociais no processo político, numa análise das democracias na Europa, no particular da espanhola, deixa entrever problemas que, sem dúvida, podem ser vistos na nossa democracia recém recuperada.

En democracias como la española, construidas en momentos de debilidad de unos partidos que recientemente han salido de una dictadura, la legislación que regula la participación política les otorga un peso casi absoluto como únicos catalizadores de esta participación, relegando a un papel marginal otras fórmulas participativas, como la iniciativa legislativa

popular, las agrupaciones electorales, o el referendun. (SUBIRATS,2001, p.2).

Para o mestre Paulo Bonavides, além desse desequilíbrio entre as forças partidárias representativas e o povo, há a questão da instabilidade e descrédito nesta representação. Entende a necessidade de dar-se voz à cidadania para reparar os equívocos dessa delegação de soberania aos órgãos e funções incumbidos de serem seus legítimos mandatários.

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível, a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos de representação. (BONAVIDES,2001,p. 18).

Existem condições para o exercício da participação popular, dimensionadas por Santos Jr. (2015) em duas, quais sejam: um ambiente democrático embasado na representação do poder e que garanta o direito ao exercício da cidadania política; e a existência de condições para o efetivo exercício dessa cidadania além de espaços públicos de interação entre os agentes públicos e a sociedade civil. Pode-se acrescer a estas duas exigências, a da educação para a cidadania.

Ilustra esse entendimento a fala da Ministra Carmem Lúcia, em artigo publicado intitulado *A cidadania como instrumento de efetivação dos direitos na sociedade democrática brasileira*, quando expressa, detalhadamente, o que é ser cidadão e como deve agir para considerar-se como tal.

Iluminados por tais ensinamentos, conclui-se que ser cidadão não é apenas ser capaz de votar ou candidatar-se, ou seja, exercer dos direitos políticos. É muito mais. É a possibilidade de efetivação dos direitos humanos fundamentais, como: vida, dignidade, liberdade, igualdade, legalidade, propriedade, informação, expressão, educação, trabalho, saúde, moradia, entre outros. Apenas o cidadão, sujeito de direitos e deveres, tem condições de exigir a garantia dos direitos políticos e civis, e utilizando os instrumentos legais, lutar pela concretização dos direitos sociais. É importante frisar que não basta ter os direitos, deve-se conhecê-los e exigi-los, isto é, ser um indivíduo livre, consciente das decisões do Estado e engajado politicamente. (MELO, 2012).

Transformar o indivíduo, cidadão passivo e conformado com as benesses do Estado, em um cidadão atuante, que conhece os direitos já alcançados, sabe como

exercê-los, defendê-los de ameaça ou resgatá-los, caso sejam tolhidos, é passo imprescindível para a renovação da democracia, para sua plena concretude.

O caminho da educação para a cidadania é inarredável em um Estado que se proponha ser legitimamente democrático. A democracia participativa é o futuro ideal para esse modelo de governo, permitindo a discussão e o debate sobre as decisões a serem implantadas.

A educação de seus cidadãos para a participação popular é diretriz certa para alcançar tal desiderato. Um corpo de cidadãos ativos e conscientes de seus direitos e responsabilidades frente ao que é comum a todos será elemento diferenciador na sustentação da democracia.

### **3.4 Como chegar a este novo modelo de cidadão: educação para a cidadania ativa**

A cidadania, nos Estados de direito e democráticos, se posta num papel crucial. Haverá por meio do cotidiano do seu exercício, com a continuidade e eficácia da participação dos indivíduos conscientes, verdadeiros cidadãos, a passagem da democracia simbólica para uma democracia genuína.

Contudo, qual é a cidadania que se tem no estágio de democracia que vivencia o país? Não estaria esse modelo de cidadania engessado no molde antigo da cidadania como status ofertado pela norma? Sem nele constar o elemento relevante da efetiva participação política para construção da cidadania ativa?

Repensar o ser cidadão e, sobretudo, fazê-lo ciente da relevância de sua atuação constante e presente nos espaços públicos e nas esferas criadas para sua participação será o fator determinante desse novo modelo democrático que se intenta construir.

Procurando significado etimológico pode-se relacionar o vocábulo cidadania ao seu ascendente latino *civitatem*, que quer dizer cidade. Dallari traz esse apanhado em artigo elucidando que o termo cidadão significava “o que morava na cidade”.

A palavra “cidadania” provém do latim *civitas* que significa cidade. Isto nos remete a expressão grega *polis*, cidades-estados antigas; tipo de organização a que é atribuído, pela maioria dos historiadores, o conceito tradicional de cidadania. Nesta fase cidadania se restringia à participação política de determinadas classes sociais. Cidadão era o que morava na cidade e participava de seus negócios. (BARACHO, 1994, p. 1).

Pela ótica Aristotélica, havia ainda condições para ser tido como cidadão, excluindo, por exemplo, os estrangeiros, as crianças, que diz ser cidadãos em esperança, os idosos, cidadãos rejeitados por sua decrepitude e se nascido de um não cidadão (dando assim a característica genética), também não poderia sê-lo. Posicionava como elemento fundamental para caracterizar um cidadão a sua intervenção nos negócios públicos, a sua participação efetiva.

Portanto, o que constitui propriamente o cidadão, sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria. (ARISTÓTELES, 2010, p. 31).

Ainda ressalta que se encontram cidadãos em maior quantidade nas democracias e que nos outros tipos de governos não há, senão, instantes de participação; na maior parte das vezes, as decisões são tomadas pelos magistrados, segundo suas funções.

Cita atribuições que devem compor a personalidade do bom cidadão, que saiba obedecer e que esteja em condições de comandar, e destaca dentre as virtudes, a prudência, como sendo o mérito por excelência para o que exerce função de comando.

Caminhando séculos adiante, vislumbrando apenas de soslaio a Idade Média, pode-se dizer que o entendimento de cidadania e de cidadão pouco se alterou durante este período da vida humana em sociedade e se, de fato, mudanças ocorreram, estas foram em sentido negativo para o estado das coisas.

Na Idade Média, com o advento das mudanças trazidas pelo feudalismo logo no primeiro período, isto é, o que sucedeu à queda do Império Romano, a preocupação política cedeu espaço à questão religiosa e a ideia de cidadania foi relegada a segundo plano. A sociedade de estamentos apresentava uma organização que incluía a nobreza, o clero e os camponeses, tendo referidas classes, direitos e privilégios distintos. Tal situação só se modificou com o surgimento dos estados nacionais. Neste período denominado historicamente como Baixa Idade Média, reaparece a noção de estado centralizado e com ele a clássica visão da cidadania, ligada aos direitos políticos. (MELO, 2016, p.1).

Continuava-se a vincular à posse de bens a qualidade de ser cidadão, sendo assim, tal qualificação estaria intrinsecamente ligada a um status social, tal como na Grécia Antiga, restavam excluídos desta classe de indivíduos um bom número da massa populacional carente e desprovida de qualquer atenção por parte dos que governavam o Estado.

Embora ainda na Idade Média, esteja citada a Magna Carta, assinada pelo Rei João Sem Terra, em 1215, como um documento garantidor de mínimos direitos aos cidadãos ingleses, essas garantias mínimas não se estendiam para além da classe dos abastados e nobres barões que pressionavam o rei por mais liberdades individuais.

Em breve artigo, O legado jurídico da Magna Carta de 1215, Crivelaro e Trevisan relatam aspectos detalhados da confecção deste documento e da conjugação de fatos que levaram a este pacto.

O pacto se converte numa estipulação unilateral camuflada. Deve ser esse dispositivo interpretado no contexto do direito feudal e também pela demonstração de força dos nobres. Em primeiro lugar, o conceito de homem livre limita-se àqueles que integram o clero, a nobreza e uns poucos burgueses. Os nobres ingleses queriam direitos diante do rei, mas não para todos. O povo na sua maioria vivia no regime de servidão, na total dependência dos desígnios de seu senhor, obviamente não tendo como desfrutar todas das “liberdades” estatuídas na Magna Carta, que, na verdade, corresponderiam aos privilégios aos nobres, clérigos e alguns burgueses. (CRIVELARO e TREVISAN, 2016, p. 5)

A cidadania continuava a ser uma dádiva restrita a poucos. John Locke, filósofo inglês, citado por Leal, séculos depois, reforçava, todavia, a ideia de cidadãos de diferentes classes, uns apenas numerários, e outros (com posses) num patamar superior.

Todos, tendo ou não propriedade, no sentido comum, estão incluídos, como interessados na preservação das próprias vidas e liberdades. Ao mesmo tempo, apenas os que têm fortuna podem ter plena cidadania, por duas razões: apenas esses têm pleno interesse na preservação da propriedade, e apenas esses são integralmente capazes de vida racional – aquele compromisso voluntário para com a lei da razão – que é a base necessária para a plena participação na sociedade civil.(LOCKE, apud LEAL, 2001, p. 81)

Analisando a conquista dos revolucionários franceses, Benevides (1994) apresenta a cidadania daquele momento também ambígua, revelando desigualdades e sendo fonte do que se entende por cidadania moderna, herdeira das mesmas ambiguidades.

A ideia moderna de cidadania e de direitos do cidadão tem, como é sabido, sólidas raízes nas lutas e no imaginário da Revolução Francesa. Mas dela herdou, também, parte das ambiguidades que carrega até hoje. O que significa ser cidadão? Até que ponto cidadania se confunde com democracia? Como se identificam — ou não — os direitos do homem e os direitos do cidadão? A própria fórmula generosa do ilustre jacobino já trazia a sombra da dúvida: ter um coração francês entende-se como ser "patriota", no sentido revolucionário do termo republicano. Mas, seriam igualmente patriotas o camponês espoliado, o intelectual *enragé* e o burguês financista? (BENEVIDES, 1994, p.2)

Enfatiza também o autor que as distinções entre vassalos e cidadãos, naquele tempo, influenciaram e comprometeram a noção de cidadania da era moderna, mostrando essa dubiedade na cidadania brasileira destaca os polos dicotômicos de direita e esquerda no tocante ao que pensam sobre a cidadania e diz:

Para a esquerda, muitas vezes cidadania é apenas aparência de democracia, pois discrimina cidadãos de primeira, segunda, terceira ou nenhuma classe, acabando por reforçar a desigualdade (Dalmo Dallari, por exemplo, pensa assim e, em consequência, não fala em "direitos do cidadão", mas sim em "direitos da pessoa humana").[...] Para setores da "direita", a cidadania — por implicar a ideia de igualdade, mesmo que apenas igualdade jurídica — torna-se indesejável, e até ameaçadora. (BENEVIDES, 1994, p. 3).

Inegável a compreensão de que a depender do contexto social, político e jurídico a ideia da cidadania se transmuta. Autores tantos se debruçam em demonstrar essas transformações semânticas, relacionadas principalmente à consagração dos direitos humanos em suas diversas dimensões. Benevides agrega a essa relação com a cidadania, além dos direitos humanos, o modelo de democracia implantado. Demonstrando conjuntamente a ideia de cidadania que se estabelecia em cada um.

Enfoca que, nas democracias liberais, cidadania estaria atrelada às liberdades individuais, “os chamados direitos civis de locomoção, pensamento e expressão, integridade física, associação, etc.” (BENEVIDES, 1994, p.4). Num segundo momento, nas democracias sociais, foram acrescentados aos direitos de primeira dimensão, “os direitos trabalhistas, ou direitos a prestações de natureza social reclamadas ao Estado (educação, saúde, seguridade e previdência).” (BENEVIDES, 1994, p.4). Relevante perceber, como a autora o faz, que o cidadão é tido como titular de direitos frente ao Estado e a particulares, todavia não é agente atuante de nenhum papel público, como cidadão ativo.

Tal acréscimo de função, de agente ativo, só viria a ser tido com as democracias semidiretas. Nestas, há a previsão da participação direta do cidadão confirmando o princípio fundamental da soberania popular que, por sua vez, revela-se como uma das bases em que se ampara a democracia. Momento em que se incluem também os direitos políticos para o cidadão atuar em defesa dos seus direitos sociais. Para Benevides, “o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público.” (BENEVIDES, 1994, p. 5).

Acrescenta também sobre a cidadania moderna, que se trata de conquista e consolidação social e política. Ela não se contém em ser a cidadania passiva antes apresentada, como uma dádiva estatal, como um favor tutelado a alguns privilegiados.

A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público. Distingue-se, portanto, a cidadania passiva — aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela — da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. (BENEVIDES, 1994, p. 5).

Encontra-se expressão dessa cidadania como força política nas ideias de Hannah Arendt, quando descortina a impotência da cidadania se considerada a partir dos direitos humanos, diante da perda da nacionalidade, nos casos de expatriação, por exemplo. Deve-se, ao revés, considerar os direitos humanos a partir da cidadania, sendo assim que se efetivam e garantem tais direitos.

Em consequência, a negação do direito à cidadania resultou na negação do direito a ter direitos, e homens nessa situação são simplesmente homens em sua condição natural, em estado de natureza; e, nesse sentido, apenas animais humanos, podendo ser facilmente descartados. (MELLEGGARI e RAMOS, 2011, p. 153).

Reconhecer nessa nova cidadania a capacidade de construir-se bases para uma democracia participativa e reforçar as conquistas dos direitos humanos como elemento da dignidade política de cada cidadão fazem parte do discurso que faz da obra de Arendt um estudo indispensável aos desejosos em conhecer os

paradigmas que irão perseverar e aqueles que se irão transmutar para preparar os sistemas ideológicos da era sucessora da modernidade.

Tampouco, os direitos humanos são entendidos como discurso ideológico, usados como meio de legitimação de políticas menos comprometidas com a participação popular. Eles são vistos como exigência e proteção da cidadania, único meio de preservar o respeito aos direitos e a dignidade política do cidadão. Assim, o conceito de cidadania em Arendt assume papel fundamental, pois é a partir dele que a autora pretende uma possível forma de efetivação dos direitos humanos. Tal perspectiva está longe da busca de um fundamento absoluto para os mesmos. Por conseguinte, é desse contexto fático histórico político que irradiará a reflexão que permeará toda sua obra, o qual, associado aos conceitos de liberdade, ação, pluralidade e espaço público – elementos de sua teoria política que se articulam e permitem a elaboração de um conceito de cidadania participativa – é possível garantir o respeito aos direitos humanos como dignidade política dos cidadãos. (MELLEGGARI e RAMOS, 2011, p. 151).

Eleva-se, sobretudo, o papel da cidadania quando integrado aos direitos humanos no sentido de ser ela, a cidadania, o motor impulsionador da experiência viva dos demais direitos, na medida em que, sem ela, o homem não passa de um animal acuado, sem forças para reclamar condições dignas para si ou para os seus. Sem a cidadania, o pertencimento a uma comunidade, o homem somente é empurrado, é adestrado, levado como massa onde quer que interesse seja levado.

Há que se pensar, portanto, qual modelo de cidadania poderá adaptar-se ao novo molde social tão complexo e múltiplo quanto sempre, porém muito mais intrincado, no sentido de todos (ao menos, em tese) terem hoje, acesso ao mundo global e essas trocas constantes de informações culturais terem expandido também os problemas e questionamentos com relação ao rol de direitos que necessitam ser resguardados.

A cidadania que se constrói para o porvir há de transcender àquela gerada de concessões benévolas e restritas, ou ainda que haja sido estendida a um número maior de indivíduos continue sendo insuficiente para garantir a igualdade humana.

Reiterada a ideia dessa nova cidadania como um conjunto de práticas sociais institucionalizadas numa comunidade, onde exista a consciência dos direitos e deveres inerentes a todos os cidadãos, leve-se em conta que o processo de

formação dessa cidadania reclamará envolvimento real e vontade política para se concretizar.

Nas palavras de Arendt: “[...] a ação jamais é possível no isolamento. Estar isolado é estar privado da capacidade de agir. A ação e o discurso necessitam tanto da presença circunvizinha de outros quanto a fabricação necessita da presença circunvizinha da natureza.” (Arendt, 2014, p. 233). Somente haverá a construção de uma cidadania eficaz quando o indivíduo tiver a consciência da importância do seu agir e quando este agir encontrar reflexo na ação do outro.

“Onde quer que vás, serás uma pólis”: essas famosas palavras não só vieram a ser o lema da colonização grega, mas exprimiam a convicção de que a ação e o discurso criam um espaço entre os participantes capaz de situar-se adequadamente em quase qualquer tempo e lugar. Trata-se do espaço da aparência, no mais amplo sentido da palavra, ou seja, o espaço no qual eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens existem não meramente como as outras coisas vivas ou inanimadas, mas fazem explicitamente seu aparecimento. (ARENDR, 2014, p. 246).

E esta ação da qual se fala é a ação política, no que se entenda política como “a arte da gestão dos assuntos públicos e a tomada de postura sobre as decisões fundamentais que comprometem a vida e o futuro de uma comunidade.”, preleciona Gorczewski (2014, p. 124).

Resta clara a premência de se reinventar a cidadania, concitando a todos na busca de alternativas e modelos para participação cidadã que possam ser implementados e levem à ação real, num exercício pleno e constante deste instituto.

Urge superar a ideia da cidadania citada por Haroldo Abreu, como “entidade unificada, mítica, apolítica, destituída de voz e que se realiza no mercado como consumidora.” (2008, p. 346).

Para o autor, é preciso conceber uma reestruturação social a partir de um movimento dotado da consciência de superação das necessidades, sem o que, a reconfiguração do ser cidadão em um efetivo sujeito da história seria apenas uma utopia abstrata.

Pois existem cidadãos que possuem privadamente os meios de realização social e cidadãos que não possuem nada além de si próprios; cidadãos que trabalham e produzem sem se apropriar da riqueza por eles produzida e os que não trabalham e produzem sem se apropriar da riqueza por eles produzida e os que não trabalham mas se apropriam da riqueza que outros produzem; cidadãos que não governam sequer os próprios destinos e os que governam os destinos de muitos; cidadãos que possuem meios para

efetivar a discriminação e cidadãos que são discriminados. (ABREU, 2008, p.346).

Sendo importante frisar, também, para que esse processo de transformação ocorra deve tomar-se por certa a necessidade de entendê-lo premente, como algo que urge realizar, porque só dessa forma, com a compreensão da inevitabilidade deste movimento de reconstrução do seu papel, uma verdadeira reconfiguração do cidadão acontecerá.

Esse povo, esse cidadão que precisa fazer alguma coisa, também precisa ser definido, determinado, ou melhor: em revés, precisa ser indeterminado. Indeterminado para evitar que se limite a possibilidade de ser considerado cidadão. Indeterminado para permitir uma universalidade dessa categoria de forma que ela possa ser efetivamente expressiva, quando cada um, cada indivíduo, saiba que pode e que é, verdadeiramente, um cidadão.

A indeterminação servirá de parâmetro para a importância da amplitude e abrangência de tal conceito. O ser-cidadão não pode ser restringido, não pode sofrer as exigências de requisitos econômicos, como já houve no caso do voto censitário; de vieses preconceituosos de gênero, como ainda vemos a necessidade de criação de cotas de participação feminina nas candidaturas a cargos eletivos públicos. A era das diferenças não pode admitir exclusão por diferença. A inclusão é premente em todos os sentidos e lugares. Na democracia, embora possa essa heterogeneidade torná-la ainda mais intrincada em operacionalizar-se, não se pode arredar da inclusão.

Citado por Gorczewski (2014), Lapierre questiona por onde andam os poetas, os filósofos, os novos iluministas e responde ao próprio questionamento afirmando que eles existem, porém estão marginalizados e encerrados na abstração ou no ridículo.

É esta carência de poesia o segredo do desencantamento em relação à política que se observa no mundo ocidental. Não falta tecnologia, cálculos precisos, computadores nem compiladores, falta entusiasmo no coração e no ventre. (GORCZEWSKI, 2014, p.124)

Outro aspecto que deve ser considerado, como relata Abreu (2008, p. 347) é que para buscar a solução da estagnação da cidadania, primeiro deve existir o discernimento por parte dos indivíduos da indispensável superação deste

problema, da busca de solução para ele. Enquanto não se alcançar a disposição de resolver esta questão como um grave problema, ela continuará atravancando o caminho do desenvolvimento democrático. Trata-se mesmo, como diz o autor, de um “bloqueio intelectual, moral e institucional interposto ao desenvolvimento e à socialização de uma cultura crítica pela indústria de mistificação e massificação cultural”, que precisa ser rompido e superado pelos indivíduos à medida que tomem consciência da importância da sua participação ativa nos caminhos decisórios.

Caminho desta transformação pode ser alcançado através do que se chama empoderamento social, comportamento explicado como mudança de atitude pelos grupos menos favorecidos a partir de sua capacitação para a participação política consciente.

A participação popular nas decisões que os afetam, incluindo a esfera política, é o meio por excelência do processo de empoderamento das comunidades pobres. Ao participarem dos processos decisórios, os cidadãos tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de ser objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos do seu futuro. (SCHMIDT, 2006, p.1774)

Ser cidadão num mundo globalizado e ressignificado revela-se tarefa minuciosa e constante. Os espaços se transformam a todo instante, as esferas de participação necessitam ser conhecidas e experimentadas, a fim de que esse novo cidadão possa capacitar-se no exercício real da sua participação, em aprendizado prático e efetivo do processo da cidadania.

Ensinar o caminho da participação popular requer comprometimento de parte dos que fazem as grandes forças de comunicação, porque, através da informação, o povo alienado e desinteressado na realidade política irá converter-se em um grupo coeso e organizado de cidadãos conscientes de sua força participativa e de suas responsabilidades públicas.

A introdução de disciplinas relacionadas ao conhecimento do direito nas escolas, como noções básicas de direito constitucional, enfatizando a conquista e a evolução dos direitos fundamentais, será um divisor de águas na formação cidadã das próximas gerações. O projeto de lei 70/2015, do Senador Romário, do Estado do Rio de Janeiro, que incluiu a disciplina direito constitucional no currículo escolar do ensino básico, foi aprovado no dia 6 de outubro de 2015, pela comissão de educação, cultura e esporte, no Senado e seguiu para análise e aprovação da

Câmara dos Deputados. Por ora, encontra-se o Projeto aguardando parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Esse exemplo de mudança legislativa para a educação cidadã revela uma justa intenção em iniciar um processo de conscientização da população a respeito dos mínimos direitos e também dos deveres relacionados ao exercício de uma cidadania ativa, responsável e atuante.

Todavia, a realidade da educação no Brasil esfacela a crença nesta mudança, pelo menos a curto prazo. Analisando o processo avaliatório publicado pelo Ministério da Educação em 2000 (INEP, 2000), Pedro Demo explica que em termos qualitativos a aprendizagem revelou-se precária e discute o papel da escola pública acusando-a de fazer parte da “imbecilização a que é submetida a população excluída” (DEMO,2001, p. 90). Enfatiza que o conhecimento repassado é obsoleto, reduzindo-se a mero instrucionismo longe de se tentar construir a autonomia do indivíduo.

Pode-se afirmar que seja o caminho mais longo, o da educação para a cidadania, contudo, talvez seja também o mais determinante. Inculcando, desde a adolescência e juventude, valores e normas concernentes à participação popular como instrumento eficaz para implementação do princípio constitucional da cidadania.

Para tratar da educação objetivando alcançar a conscientização cidadã, interessa ponderar sobre o papel da educação na formação da sociedade ativa. Como marcam Gorczewski e Martin (2014, p.16), “todo indivíduo precisa da educação para sobreviver, mas a educação também é necessária para a sobrevivência da sociedade. É a educação que induz à ação, que permite ao indivíduo adaptar-se ao meio, a integrar-se na sociedade”.

Espera-se de uma educação para a cidadania que ela fomente a consciência crítica sobre os fatos que acontecem em volta e por todo o mundo, fazendo o aluno atingir níveis de indagação criativa e criadora; que também incentive a organização associativista, para no coletivo construïrem-se as soluções dos problemas e que

insurja às intervenções, no controle e monitoramento das ações estatais, segundo o pensamento de Pedro Demo (2001).

Aprovado no Senado Federal, como já afirmado antes, o projeto de lei 70/2015, pode representar o exórdio da desmistificação do direito constitucional frente à população jovem de estudantes, que terão em seus currículos escolares noções desta área do conhecimento jurídico, e assim, conhecer o conteúdo mínimo da Constituição brasileira vigente, especialmente no que diz respeito aos direitos fundamentais.

Suficiente tal alteração legislativa não será, para transformar a passividade dos cidadãos instantaneamente em modelo de cidadania ativa, com habitual pensamento de participação nas decisões e discussões a respeito da coisa pública; contudo, representa sim, relevante passo no caminho para a educação cidadã.

Educar para esse momento ideal de construção democrática é um dos primeiros passos a ser dado. Criar no ser em formação, em idade escolar, a consciência de que sendo um cidadão atuante, ativo, estará assegurando uma vida mais digna a si e a todos, certamente fará diferença no futuro deste indivíduo; ele, por sua vez, fará nos grupos de seu convívio e cada grupo nos demais espaços sociais. Parece ideal, irreal, utópico em demasia, mas de que é feita a realidade se não de fatos dantes inimaginados?

#### **4. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE**

A Constituição Federal de 1988, conforme se identificou no terceiro capítulo do presente trabalho, estabeleceu em seu texto vários mecanismos para o exercício da cidadania ativa através da participação popular.

Participar das instituições revela nelas o seu real caráter democrático, além de ser prática de controle efetivo e constante da administração pública.

Uma nova articulação da política com a sociedade implica a ampliação do espaço público, no reconhecimento de novos atores coletivos e de uma nova lógica de participação social. Mas, admitir esse cenário em reconstrução incide numa ação conjunta que se contraponha radicalmente aos valores hegemônicos do final do século XX, como as crises de identidade, fragmentação e mal-estar social geradas por uma cultura consumista e pós-modernizante; a derrocada e descrença nas funções tradicionais do Estado- Nação; a insuficiência das tradicionais práticas olíticas de representação; a suposta inevitabilidade do fenômeno da globalização e o “pensamento único” representado ideologicamente pelo neoliberalismo. (WOLKMER, 2001)

Todo esse processo de remodelação dos espaços sociais, institucionais ou não, das relações sociais, públicas, privadas e mesmo íntimas, vem transcorrendo ao longo do final do século passado e início do século XXI sem que se dê conta do marco inicial ou final. Como lembra Boaventura de Sousa Santos (2011), estamos vivendo a transição dos paradigmas e por isso fica incerto determinar o fim ou o início desta nova era; somente após o turbilhão evolutivo se reequilibrar poderá ser determinado, com precisão, o linde destes instantes.

Evidencia-se ao longo dos últimos anos, que a utilização dos mecanismos de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988 foi tímida e não resultou, todavia, em sensíveis ou consideráveis mudanças no cenário da democracia no Brasil. Continuam sendo esporádicas as vezes em que o povo participa, não existe uma cultura social de fiscalização da coisa pública.

Não é de se pensar, entretanto, que uma reforma radical do sistema democrático pudesse solucionar o marasmo da cidadania, como elucida Wolkmer (2001) ao afirmar que essa transformação não deve suscitar o descarte da ideia de representação, mas coligar com ela a participação dos sujeitos coletivos, para construir uma cidadania que ele chama de comunitária. Diz que o papel da descentralização cresce no momento do reconhecimento da crise das instituições políticas.

Este pensamento necessita firmar-se no seio social, por intermédio da cidadania ativa, buscando exercer a participação por todos os meios existentes e ainda, buscando a implantação de outros mais.

O Poder Legislativo Municipal, por ser a esfera de representação mais próxima do cidadão, é um espaço aberto a essa transformação. Denominada comumente “Casa do povo”, esta esfera de poder necessita estar gerida e direcionar sua função ao interesse público, como é regra para toda a administração pública.

Nas suas normas devem estar presentes os comandos da lei para a possibilidade da participação popular, para que se possa conceber a democracia proclamada neste país.

#### **4.1 Previsão da participação popular no Poder Legislativo Estadual e Municipal, a partir da Constituição de 1988**

A Constituição do Estado do Ceará proclama em seu segundo artigo a soberania popular, arrematando o princípio insculpido na Lei Fundamental com a

seguinte frase: “O povo é a fonte única de legitimidade do poder, que o exerce diretamente ou por seus representantes eleitos, na forma estabelecida na Constituição da República e nesta Constituição.” (CEARÁ, 1989).

Explicita a importância da efetividade da democracia quando denomina o Título II desta Constituição estadual: Da Participação Popular, discriminando em primeiro plano a forma de exercer o sufrágio; as consultas ao povo sobre a nova legislação, por meio do plebiscito e em relação à legislação já existente, pelo referendo; a previsão da lei de iniciativa popular e de iniciativa compartilhada, esta última tendo sido acrescentada pela Emenda Constitucional nº 65, em 2009, prevendo a iniciativa do processo legislativo através de indicações enviadas à Mesa Diretora da Assembleia de entidades da sociedade civil, associações de todos os tipos e de conselhos administrativos de órgãos e entidades de qualquer dos Poderes do Estado ou Municípios.

Adiante a Constituição do Estado do Ceará, em seu artigo 7º, expressa a prerrogativa fundamental da petição de direitos a todos os indivíduos em defesa própria ou salvaguarda de interesse coletivo ou do meio ambiente, como prevê também a possibilidade de se promover Ação Popular.

Dita em seu 11º artigo que o cidadão, qualquer deles, partido político ou sindicato de classe é parte legítima para denunciar irregularidades ante o Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas dos Municípios (este órgão extinto no dia 21 de dezembro último pela Emenda Constitucional nº 87/2016, aprovada na Assembleia Legislativa do Estado, *sub judice* no Supremo Tribunal Federal, onde foi concedida liminar pela Ministra Carmem Lúcia para suspender os efeitos da Emenda na integralidade, informação disponível na página da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, no endereço <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/a-pedido-da-atricon-stf-suspende-extincao-do-tcm-ce/> ).

Na seção referente ao processo legislativo, no título V, capítulo I que trata do Poder Legislativo, em seu artigo 59, há a previsão da proposta de emenda constitucional por iniciativa popular, requisitando 1% (um por cento) dos eleitores do Estado, proposta que mereceria ser aprovada em âmbito federal para a Emenda Constitucional da Lei Fundamental, como assinala o Professor Paulo Bonavides

(2003), quando defende a Teoria da sociedade aberta aos intérpretes da Constituição.

Prevê no artigo 60, a lei de iniciativa popular, aos cidadãos, mediante proposta de projeto de lei à Assembleia Legislativa, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado estadual.

Nota-se uma vontade do legislador constituinte estadual em enfatizar a relevância da participação popular em todas as instâncias dos poderes, com a fiscalização, com a iniciativa de leis e mesmo de emendas à Constituição estadual. Trazendo a participação popular como denominação do segundo título de seu texto posiciona este mecanismo de exercício do direito fundamental à democracia em relevo para o uso dos cidadãos do estado do Ceará.

Pesa saber da não utilização de tão importantes mecanismos de atuação pública, não há exemplo de emenda constitucional estadual por iniciativa popular ou mesmo projeto de lei inaugurado neste molde. A falta de informação da grande maioria da população em respeito a tais instrumentos de exercício pleno de sua cidadania e mesmo o desinteresse da parcela que detém o conhecimento podem ser causas de tais fatos, necessário que a pesquisa construa dados neste sentido futuramente.

A autonomia político-administrativa estabelecida na Constituição Federal de 1988 representou um marco divisório na história do país, um verdadeiro contraste entre o passado centralizador e a possibilidade de descentralização de poderes, com esta liberdade legislativa, ainda que limitada inicialmente ao interesse local, mas que permite ao Município elaborar sua própria Lei Orgânica, determinar a regulamentação legal de alguns serviços, a arrecadação tributária de acordo com suas funções e aplicação de sua renda sem intervenção de outros níveis de governo. (CALDERÓN, 2000).

Além da interpretação inicial, a doutrina contemporânea entende que se deve buscar o equilíbrio federativo nesta repartição de competências, conforme Silva (2005), onde se combinem os poderes indicados aos Municípios inicialmente com as possibilidades de delegação previstas no art. 22, § único da Constituição Federal, que trata das áreas comuns e administrativas e também com a competência

concorrente do artigo 23, que defere inicialmente aos Estados a competência suplementar, sustentando que ela pode ser estendida também aos Municípios.

O princípio da autonomia político-administrativa é fortalecedor do poder local, transforma as Câmaras Municipais em verdadeiros parlamentos onde se produzem as leis de abrangência municipal. As Leis Orgânicas podem ser “as bases jurídicas de um novo paradigma na inter-relação poder público e sociedade civil”, instituindo mecanismos de participação popular na administração pública municipal. (CALDERÓN, 2000).

Nas exatas palavras de Paulo Bonavides, “o município, tanto quanto a família ou a tribo, antecede o Estado: é um prius; um valor dotado de mais ancianidade” ( 2003, p. 348).

Verifica-se na Lei Orgânica do Município de Juazeiro do Norte, uma débil manifestação em prol da efetivação da participação popular, apesar de ter como princípio a cidadania, insculpido em seu primeiro artigo, repetir no segundo a proclamação da soberania popular, e dividir a competência de alcançar os objetivos fundamentais do Município entre os cidadãos e seus representantes, como se depreende do artigo terceiro.

A competência do Município, prevista em seu artigo 14, dita-lhe:

XXII - estimular a participação popular na formulação de políticas públicas e ação governamental, estabelecendo programas de incentivo a projetos de organização comunitária nos campos social e econômico, cooperativas de produção e mutirões;

Em seu artigo 50, trata da iniciativa popular para as leis complementares e ordinárias dizendo caber aos cidadãos e a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara e ao Prefeito, que a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município.

Sem uma compreensão muito clara da redação, no final da Lei Orgânica, em seu título VII, nas disposições gerais e transitórias, determina o artigo 188 que incumbe ao Município:

I - auscultar, permanentemente, a opinião pública para isso, sempre que o interesse público não aconselhar o contrário, os Poderes Executivo e

Legislativo divulgarão, com a devida antecedência, os projetos de lei para o recebimento de sugestões;

Evidencia este último dispositivo da lei que a participação popular na administração pública local ainda não encontra o esteio necessário, sequer o legislativo, para efetivar-se. Semelhança factual reside no Regimento Interno da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, Resolução nº 297, de 11 de dezembro de 2001, que não prevê formas de participação popular.

No terceiro capítulo do citado Regimento, ao tratar da segurança interna da Câmara, a norma indica que qualquer cidadão poderá assistir às sessões das galerias, guardando silêncio e respeito, sem manifestações de aprovação ou reproche, sob pena de ser “compelido a sair, imediatamente, do recinto” (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO, 2001).

Ao tratar das Comissões da Casa Legislativa, o Regimento cria a Comissão de defesa dos Direitos Humanos e do Consumidor, no artigo 70, dando-lhe a função de tratar sobre matéria relativa ao exercício dos direitos inerentes à cidadania e diz ser competência das Comissões em geral a realização de Audiências Públicas com entidades da sociedade civil, em seu artigo 71.

O artigo 171 do Regimento Interno da Câmara Municipal, no capítulo que trata da Emenda à Lei Orgânica, diz:

Art. 171 Tratando-se de emenda popular, no ato da apresentação da proposta, indicará desde logo seu representante para sustentação oral, com legitimidade também para recorrer. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2001)

Ao final de seu texto, no artigo 219, determina o período entre os dias 15 de abril a 13 de junho, de cada exercício, que as contas do Município ficarão à disposição dos cidadãos para exame e apreciação.

Inexiste previsão no Regimento Interno da Tribuna Popular, instituto proclamado em diversos municípios brasileiros, como Salvador – BA e Porto Alegre – RS, com a finalidade de dar voz ao cidadão comum, no plenário do Poder Legislativo Municipal, para requerer providências ou demonstrar seus anseios ante os representantes daquele poder.

Por tantas e tais razões é que se discute em ampla doutrina sobre a necessidade de se rever os parâmetros da representatividade, no sentido de ampliá-los, para dar efetividade à soberania popular.

As demandas por maior fiscalização e controle popular dizem respeito ao redimensionamento da ideia de soberania popular e do princípio da representação. A nosso ver, são demandas que apontam a superação da chamada “democracia delegativa”, os vereadores e os representantes eleitos para o Executivo municipal são representantes – não donos – dos cargos, portanto devem prestar contas de seus atos, caso contrário a população deverá ter condições legais de controlar e fiscalizar. Uma parte do soberano radica em cada cidadão, sendo um dever defender esse poder inerente à cidadania. (CALDERÓN, 2000, p. 109).

O povo deve ser ouvido, e precisa aprender a falar. Primeiro deve ser conscientizado de que possui essa voz, muitos cidadãos não se apercebem desta prerrogativa, através da informação e da educação para a cidadania; ao mesmo tempo em que precisa tomar conhecimento dos instrumentos postos ao seu dispor para fazer uso deste direito.

Não pode ser tratada a sua participação nas casas legislativas, chamadas “Casas do Povo”, nos títulos e capítulos referentes à segurança interna, o povo é que elege a sua representação, não aliena o seu direito. República é sinônimo de transitoriedade e permuta das funções, ninguém pode ocupar cargos eletivos republicanos indeterminadamente.

A soberania é prerrogativa do cidadão, como dita a Constituição Estadual, o povo é a fonte única de poder.

## **4.2 Breve história do Poder Legislativo Municipal**

A *polis*, município, foi uma invenção grega, modelo que veio a ser adotado futuramente pelos romanos, que viam a criação de instituições como uma maneira de aproximar o governo dos povos que haviam conquistado (AUSTIN, 1986).

José de Castro Nunes (1982), na obra *Do estado federado e sua organização municipal*, elucida que o termo latino *municipium* vem de *munus*, *eris* que significa obrigação, encargo, ofício e função, bem como *capium* vem de *capio*, *is*, *cepi*, *captum*, *capere* que quer dizer por tomar, pegar e apanhar. Explica que em

Roma, o termo *município* era um título concedido às cidades conquistadas em troca de sua obediência às leis romanas e que consistia em alguns privilégios como: o direito de continuarem a eleger seus representantes, de praticarem o comércio e atos da vida civil. No latim, *munus, eris* significa privilégio e o verbo *capire*, significa receber; assim, município seria a entidade que recebe privilégios.

Ainda na Roma antiga, foi criada a função de edil, destinada aos membros de uma junta de magistrados, escolhidos anualmente. Esses membros eram os responsáveis por fiscalizar e manter a ordem pública, atuavam no comércio, mercado, na distribuição de alimentos e água, e também estavam presentes na regulação de construções e infraestrutura da *polis*. Essa função de edil compara-se ao que representa atualmente o papel de Presidente das Câmaras Legislativas Municipais (ANGELIM, 2010).

Remonta ao período feudal a ideia de Câmara Municipal como é composta e estruturada hoje. Tal órgão de poder local teve seu surgimento da “Comuna Jurada”, que era o resultado do juramento de homens livres da cidade, da vizinhança e arredores dos castelos. Nesta época, os burgueses tiveram a iniciativa de criar uma autoadministração, para protegerem-se dos conflitos e guerras, dos senhores feudais, bispos e reis. A maneira encontrada para lograr proteção foi desenvolver suas atividades por meio de uma associação, que seria a Comuna. A finalidade dos membros da Comuna era desenvolver uma oposição ao poder do rei, de maneira que as leis severas e exploradoras encontrassem obstáculos na implementação das mesmas (ANGELIM, 2010).

Em Portugal, esses órgãos visavam defender os interesses dos colonizadores. Essa ideia de defesa também chegou ao Brasil e inspirou o sistema legislativo durante a mesma época. As câmaras englobavam os conselhos municipais, sendo os mesmos, precursores da câmara de vereadores, onde os “homens bons” eram seus representantes e constituíam a administração das cidades. Eram esses representantes que escolhiam os magistrados e os vereadores. Segundo Helena da Cruz e Joaquim Romero Magalhães (2008) citados por Curvelo (2014):

Vereador vem de vere(i)a, forma popular do latim *vereda*, que deriva de *veredus*, cavalo de posta. O Vereador seria, pois, o “homem bom”

encarregado de zelar pelo estado dos caminhos vere(i)as da comunidade concelhia. Essas funções exigiam, pela sua própria natureza, a posse de cavalos para os percursos. Cavalos que os mais abastados dos “homens bons” tinham de possuir, por razões de ordem político-militar. Esta hipótese obtém reforço no simultâneo e paralelo costume de reservar a possuidores de cavalos o governo das cidades castelhanas. Todavia, a mesma palavra originária vereda--- Vere(i)a por uma outra via de evolução semântica, viria afinal, a confluir nos termos: verear, vereamento, vereação e vereador. Ora, segundo Viterbo verear é sinônimo de “usar de vereação, governar”, e vereado, traduzia-se por “administrado, ou administrado com retidão e justiça, e utilidade pública”. Numa convergência de significados, poderíamos então aceitar que aqueles “homens bons”, que por motivo de sua riqueza tinham cavalos, seriam afinal os mais aptos e melhores para exercerem a administração concelhia (Dos Conselhos) encaminhando retamente os homens no sentido do bem público.

Após ganhar o título de Vila, São Vicente teve sua primeira eleição popular, no dia 22 de Agosto de 1532, coordenada por Martin Afonso, um soldado que havia recebido a missão de criar núcleos de população ao longo da Costa brasileira, beirando o Atlântico. Após isso, foi estabelecida e instalada a Primeira Câmara de Vereadores no território do Brasil (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE, 2016).

Os vereadores não poderiam ser estrangeiros ou trabalhadores braçais, e deveriam ser católicos. Martim Afonso buscava, com a adoção de medidas, formar um sistema político, composto pelo pelourinho, casa da Câmara e a Cadeia.

No Brasil Colônia, as Câmaras tinham mais atribuições do que as existentes na atualidade. Além dos assuntos de interesse municipal, competia-os demarcar territórios, autorizar construções, administrar bens e os lucros da Cidade, fixavam horário de recolhimento, fiscalizavam e tratavam da distribuição de alimentos. Além dessas funções, a Câmara também poderia funcionar como prisão, assumindo papel administrativo, policial e judiciário. Foram as câmaras Municipais que apoiaram o Príncipe Dom Pedro, onde convocaram eleições para a constituinte, motivando a Independência (DALLARI, 1961).

Em 1889, com o golpe militar liderado por Marechal Deodoro da Fonseca, o Brasil tornou-se república, seguindo o sistema de governo e de política dos Estados Unidos. Nesse período as câmaras foram dissolvidas e os governos de cada estado nomeavam membros para formar “Conselhos de Intendência”, que tinham função apenas para votar o orçamento (DALLARI, 1961).

Antes da mudança de sistema político, em março de 1889 ocorreram eleições na Câmara Municipal da Vila de São José do Avaí. Nesta época, já existiam partidos organizados, dentre eles o republicano, que na referida eleição foi maioria entre os membros, elegendo quatro vereadores republicanos, sendo a totalidade de sete eleitos: Francisco de Assis Ribeiro dos Santos, Carlos de Araújo Reis, José Domingues da Silva, Antônio Gonçalves Barroso Sobrinho, Malvino Malveira da Mota, Capitão Joaquim Custódio Fernandes e Luiz Vieira Rezende. No dia 4 de julho do mesmo ano, ocorreu a posse dos vereadores e constituiu-se a primeira Câmara de maioria republicana, durante o regime monárquico (ITAPERUNA, 2016).

No ano de 1905, criaram a função de “Intendente Municipal” que foi mantida até o início da Era Vargas, em 1930. Somente em 1945, reabriram-se as câmaras municipais e evoluiu até o que se tem hoje.

A atividade das câmaras é definida e delimitada pela Constituição Federal de 1988 que determina: “compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (CF, artigo 30, I e II). As câmaras são fundamentais na administração do Município, tanto na parte financeira, como no controle da atividade política, e exercem o poder de maneira representativa e independente (DALLARI, 1961).

Os vereadores são agentes públicos, categorizados como agentes políticos, sendo escolhidos por meio de votação direta e simultâneo em todo o país. Atualmente, o mandato de vereador tem duração de quatro anos. A quantidade de vereadores de um determinado município segue o que rege sua lei orgânica, devendo ser proporcional à quantidade de habitantes da cidade. Os candidatos aos cargos eletivos devem ter filiação partidária, tenha feito uma campanha limpa, sem cometimento de crimes eleitorais. O período entre a posse dos vereadores e o término dos seus mandatos é conhecido por legislatura. O papel do vereador é dar efetivação ao processo legislativo, onde se encontram os atos típicos praticados pelos ocupantes do cargo supracitado. Sobre o processo legislativo:

Um conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizado por órgãos legislativos, no caso a Câmara Municipal, visando à elaboração e a formação de leis constitucionais, complementares e ordinárias, decretos legislativos ou resoluções. (SILVA, 1995, p. 496).

A Constituição Federal atribui às câmaras municipais: promulgar a lei orgânica do município (art. 29, *caput*), organização das funções legislativas e fiscalizadoras (art. 19, IX), cooperar com as associações representativas no planejamento municipal (art. 19, XII), nomeação de logradouros e elaborar leis ordinárias, devem fixar os subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários do município (EC 19/1998).

### **4.3 O Legislativo Municipal em Juazeiro do Norte**

A cidade de Juazeiro do Norte que conta hoje com uma população estimada em 268.248 habitantes (IBGE, 2016) e tendo 160.280 eleitores (TRE, 2016), já foi um pequeno povoado, dependente politicamente e economicamente da cidade vizinha, Crato, localizada a 13 km de distância. Para entender o desenvolvimento desta localidade, do extremo sul do Estado do Ceará, e um pouco de sua história política faz-se necessário regressar e encontrar o início da formação do povoado para conquista de sua autonomia política.

Para entender o desenvolvimento político no Nordeste, no auge do século XIX, deve-se tomar conhecimento do que era a atividade do coronelismo. O professor e historiador Daniel Walker (2010) relata em obra de título *História da independência de Juazeiro do Norte*, fatos que constroem a vida dessa cidade desde o seu surgimento até a conquista da condição de município.

Sobre as práticas políticas escusas, o historiador conta que a riqueza dos fazendeiros lhes outorgava poder e controle sobre a política da região, sendo então chamados pela patente militar de “Coronéis”. No interior do Ceará, dois hábitos relacionados ao mau uso da democracia imperavam: o voto de cabresto e a fraude eleitoral. O primeiro consistia em alienar o voto, comprometendo a liberdade de escolha, a troco de trabalho ou alimentos. Como o voto era aberto, a população sentia-se coagida e obrigada a votar nos candidatos indicados pelo “coroné”, dono da fazenda onde residiam e trabalhavam, para não correrem o risco de perder trabalho e moradia.

No tocante às fraudes, a manipulação nas votações ocorria de maneiras distintas: roubo de urnas, falsificação de documentação para que o mesmo cidadão

pudesse votar várias vezes em um determinado candidato, e até mesmo utilizavam-se de documentos de pessoas que já haviam morrido (WALKER, 2010).

Essas práticas deturpavam o sentido da democracia. A população, em sua maioria analfabeta, buscava meios de sobrevivência e por vezes, se viam encurralados entre manter o trabalho em fazendas a troco de seu voto, que era tratado como mercadoria. O controle da política Municipal ampliava o controle tributário e a fraude eleitoral. O exercício da cidadania na zona rural era algo utópico, na época. (MARTINS, 1981, p.47)

No ano de 1907, a população do povoado de Juazeiro foi convocada para a realização de uma reunião cívica, “sem cor política”, que tinha como objetivo alcançar a independência do Município do Crato. Essa convocação foi feita por meio de um Boletim, que circulou por todo o povoado conclamando a população. Nele expressava-se o objetivo de “pugnar com alta energia e valor pela elevação social”, conforme narrativa de Walker (2010).

Essa reunião não logrou êxito pela pouca participação popular. O povoado só alcançou a almejada independência e tornou-se município, no ano de 1911, tendo como primeiro gestor municipal o Padre Cícero Romão Batista, que assumiu o cargo após indicação do Presidente do Estado, Coronel Antônio Pinto Nogueira Accioly. Apesar do ímpeto e de ser um desejo generalizado daquela sociedade, a participação popular era desmotivada.

A primeira Câmara Municipal, ainda nominada de “Conselho Municipal” era composta e teve como primeiros vereadores: Major Fenelon Gonçalves Pita, João Bezerra de Menezes, José Eleutério de Figueiredo, Raimundo Nonato Oliveira, Tenente – coronel Cicinato José da Silva, Manoel Vitorino da Silva, Ernesto Rabelo e Coronel Fausto da Costa Guimarães.

Atualmente, a Câmara de Vereadores de Juazeiro do Norte, conta com 21 (vinte e um) vereadores, seguindo as regras de proporcionalidade entre a quantidade de vereadores e o número de habitantes, determinadas pela Emenda Constitucional nº 58, do ano de 2009. Para adequar-se à alteração constitucional, o plenário votou, de maneira unânime, a proposta para Emendar a Lei Orgânica do

Município de Juazeiro do Norte, com o número de 001/2011, mudando a redação do artigo 27, *caput*, da Lei Orgânica Municipal.

Na última eleição, os vereadores eleitos foram: Glêdson Bezerra, Sargento Nivaldo, Tarso Magno, Capitão Vieira, Domingos Borges, Aninha Teles, Darlan Lobo, Preto Macedo, Claudionor Mota, Seu Valmir, Damian de Firmino, Rita Monteiro, Cicinho Cabeleireiro, Zé Barreto, Marcio Joia, Rosane Macedo, Auricelia Bezerra, Demontier Agra, Adauto Araujo, Jacqueline Gouveia, David Araujo. (ELEIÇÕES 2016, <https://www.eleicoes2016.com.br/candidatos-vereador-juazeiro-do-norte-ce/>).

#### **4.4 Percepção de cidadãos participantes em atividades do Legislativo Municipal de Juazeiro do Norte sobre a influência da participação popular.**

A presente pesquisa tem como intento delinear o perfil do cidadão que comparece às sessões da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, entender a relevância dessa participação e se ela surte algum efeito positivo ou negativo nos trabalhos deste ente do Poder.

Cumprir realizar estudos e empreender esforços no sentido de divulgar os mecanismos já existentes de participação popular no âmbito dos Poderes estatais, para que cada vez mais os cidadãos façam uso desse direito, também fundamental, de participar e construir a democracia.

Importa, outrossim, haver uma simplificação de tais instrumentos, de forma a facilitar o acesso de todos, para que se dissipem os preconceitos e a população possa sentir-se à vontade para usar os espaços destinados a esta participação. Como relatam em artigo intitulado *Por que o povo não participa?*, os professores Eliane Fontana e João Pedro Schmidt, analisam as falhas da legitimação social do instrumento das audiências públicas pelo pouco interesse do cidadão em participar e concluem:

Os espaços públicos para ouvir o povo, como as audiências públicas, devem ter as características próprias do diálogo. As formalidades, as explanações tecnicistas, as artimanhas próprias do jogo político tendem a afastar o cidadão comum desses espaços, que lhe parecem estranhos e incompreensíveis. (FONTANA e SCHMIDT, 2015, p. 36)

Esforços e ações devem ser realizados no sentido de se concretizar o princípio da “Cidadania”, insculpido na Constituição Federal, em seu artigo inaugural e exarado na Constituição Estadual através da proclamação da soberania popular,

em seu segundo artigo, quando dita : “o povo é a fonte única de legitimidade do poder [...]”.

Como diz Demo (2001), o poder precisa ser disciplinado na direção do bem comum. Não se pode pensar em acabar com o poder, isso reverberaria numa ditadura, há de se criar fórmulas de controle democrático, para evitar a concentração de forças que passariam por estratégias como: eleições para acesso ao poder (já bastante difundida nas democracias modernas); o controle exercido de baixo para cima, colocando o Estado como “instância delegada de serviço público”; a prestação de contas estatal; a transparência pública e uma vigilância organizada, onde a cidadania estaria organizada coletivamente.

Recrudescer, em tempos de história em transição, o caráter emergencial da busca pela efetividade das normas garantidoras da democracia, por meio do exercício pleno da cidadania, na utilização dos mecanismos de participação direta nos espaços públicos estatais e não estatais e na criação de novos instrumentos para defesa dos interesses de todos.

#### **4.4.1 Metodologia utilizada na pesquisa**

Tão importante para a conclusão de um feito é o caminho por qual se chega até este termo. Metodologia é a maneira encontrada pela comunidade científica de alinhar as formas de pesquisa a fim de que não se perca o trabalho realizado, andando em círculos, sem dar atenção ao que já foi feito antes e nem antecipar aos que no futuro trabalharão o mesmo objeto tudo que já foi pesquisado a respeito dele.

Para os autores Cervo, Bervian e Da Silva (2007), método é “a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou um resultado desejado.” (p.27). Aduzem ainda que se deve disciplinar o espírito, para conseguir retirar da pesquisa o capricho e o acaso e selecionar os meios e o processo mais correto para realizar a pesquisa.

Ao se tratar de Ciência Social, o método correntemente empregado é o da socialização política, que busca nas manifestações exteriores dos indivíduos, por meio de entrevistas, questionários, depoimentos o fundamento de suas orientações e atitudes políticas. Por definição clara sobre a socialização política:

Consiste em investigar a formação de orientações e atitudes políticas em indivíduos e grupos através da análise de manifestações exteriores (opiniões, ações, votos...), coletadas por meio de técnicas quantitativas e qualitativas, interpretando os resultados obtidos à luz do contexto sociocultural (incluindo a esfera econômica, política e histórica) e do desenvolvimento psicológico-cognitivo (esfera individual). (SCHMIDT, 2000, p. 202)

Utilizou-se como instrumento para a coleta de dados o questionário, comum à técnica de levantamento de opinião, elaborado no sentido de conhecer o perfil do cidadão que assiste às sessões do Poder Legislativo Municipal em Juazeiro do Norte e através das respostas, entender sua orientação política e a consciência da importância da própria participação política naquele poder.

O questionário aplicado aos presentes na audiência das sessões da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte compreende 18 perguntas, sendo 16 fechadas (com alternativas a serem assinaladas) e 2 questões abertas (para escrita livre da resposta).

Para a realização da pesquisa foi determinado o período do ano de 2016, sendo os questionários aplicados nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro e a investigação nas atas para verificação de presença de cidadãos nas sessões que fizeram uso da Tribuna de honra daquela casa legislativa ou manifestaram-se nas dependências do plenário estendeu-se ao longo de todos os meses daquele ano.

#### **4.4.2 A participação registrada em atas**

Assim como os atenienses, a quem alguns historiadores apontam como desinteressados em acudir à colina de Pnyx para participar da Assembleia, relatando inclusive que se recorria ao pagamento em dinheiro para aumentar a participação dos cidadãos como assinala Cortina (2005), exemplificando que os presidentes da Assembleia chegaram a pagar seis óbolos, na época de Aristóteles; tal similaridade de comportamento, ajustada ao modelo social político contemporâneo, em Juazeiro do Norte, é notada quando também não se encontram muitos cidadãos nas dependências do plenário da Câmara Municipal.

Somente quando há um tema a ser discutido e votado de interesse de alguma categoria ou se está sendo apreciado pela Casa Legislativa um projeto de

maior impacto na comunidade do Município é que há um número mais expressivo de populares nas dependências da casa legislativa municipal.

Existe um interesse mais acurado dos cidadãos no que diz respeito à função do Poder Legislativo Municipal, de fiscalizar e cobrar do Executivo a realização proba da gerência da coisa pública, percebe-se que há uma crescente indignação com as irresponsabilidades e desmandos cometidos por todo o país pelos agentes políticos, aqueles, segundo Justen Filho (2011), que estão investidos em exercício das mais elevadas competências públicas e subordinados ao regime de crimes de responsabilidade.

Maria Victoria Benevides (1991) assinala que a democracia deve se desenvolver com os seguintes propósitos: sirva como meio de controle de governantes autoritários, seja instrumento para retirada do ordenamento jurídico das leis injustas e promova a participação popular na feitura de leis justas.

Prescindível imaginar que a participação popular seja alcançada nos moldes e números da participação ateniense, como visto esta cidadania era excludente e, por vezes, paga em óbolos. Contudo, a participação de que trata a autora citada, é a possível em tempos de metrópoles e cidades com milhões de habitantes.

A crise por que perpassa o sistema representativo, pelo descrédito em respeito aos representantes eleitos, muitos deles envolvidos nas últimas denúncias de corrupção que figuram nas manchetes de jornais por todo o país, faz a população distanciar-se das questões políticas e desvanecer-se de qualquer interesse em participar de atividades relacionadas a tais temas.

A respeito disso, o professor Ignacio Calderón (2000) permite ampliar a análise e traz como alento a este descrédito por parte da população com respeito aos agentes políticos e das instituições representadas, que “sob hipótese nenhuma aponta para a destruição do sistema, ao contrário, está direcionado para a formulação de mecanismos concretos, inseridos na engenharia institucional, complementares ao princípio representativo.” (p.106).

Como se afirma ao longo do trabalho, é caminho de renovação da democracia a participação popular nos vários mecanismos previstos pela Constituição e regulamentados nas leis.

Com o intuito de levantar uma amostragem da participação de cidadãos nas sessões da Câmara dos Vereadores de Juazeiro do Norte, no ano de 2016, a pesquisa traduz alguns registros de atas em que houve uma presença maior de populares e outros onde foram até a Tribuna, representantes de categorias ou cidadãos, individualmente, pleitear a cobrança e a fiscalização daquele poder público, por meio dos vereadores, ante a administração pública municipal ou a discussão e implementação de leis que atendessem os reclamos da população ou daquela categoria em específico.

Neste estudo sobre o trabalho de elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo, em que detalha o jogo de interesses e a movimentação das forças políticas, o Professor Calderón sublinha o importante papel das Audiências Públicas e do uso da Tribuna Popular nas casas legislativas:

As propostas referentes à Tribuna Popular e às Audiências Públicas são mecanismos pelos quais a população pode se fazer ouvir frente ao poder público – levando suas demandas e opiniões sobre determinados assuntos –, antes que este tome as suas decisões. (CALDERÓN, 2000, p. 107)

A pesquisa permitiu encontrar, nas atas listadas a seguir, exemplos do uso da Tribuna da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, por cidadãos, no afã de solucionar problemas e elucidar situações de seu interesse, da sua categoria ou comunitário.

Conforme o Regimento Interno que delineia as regras para a Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, Estado do Ceará, as reuniões ocorrem em sua sede, às terças-feiras e quintas-feiras, com início às 15 (quinze) horas, no Plenário do Palácio Dr. Floro Bartolomeu da Costa. As atas que registram todo o teor das discussões e falas são digitalizadas e guardadas pela secretaria daquele Poder.

Eis alguns registros relevantes da participação de cidadãos em sessões do Legislativo Municipal de Juazeiro do Norte, durante o ano de 2016:

a) Ata digital da 227ª sessão ordinária

Nesta sessão ordinária, que se realizou no dia 07 (sete) de abril do ano de 2016 (dois mil e dezesseis), sob a Presidência do Vereador Danty Bezerra Silva, havia um número expressivo de populares nas dependências da Câmara, o que, segundo os vereadores presentes, dificultava os trabalhos, tendo o citado Presidente da Mesa solicitado por várias vezes que os populares não se manifestassem para que pudessem dar continuidade à sessão.

Houve a solicitação de uma pessoa da assistência a ter espaço na Tribuna por meio de um dos vereadores, e o Presidente acedeu ao pedido, de acordo com o Regimento Interno, como se depreende do próprio documento:

Em seguida o Sr. Presidente, atendendo a solicitação do Vereador Cláudio Luz, comunica que se encontra neste recinto, a Cidadã Simone Machado Leite, que solicitou um espaço na Tribuna de Honra, para discorrer sobre Saneamento Básico. No grande expediente de acordo com o Regimento Interno, a mesma irá dispor de 15 (quinze) minutos para sua explanação. Nomeia uma Comissão formada pelos edis Normando Sócrates e Bertrand Rocha, para conduzir a convidada até a Mesa dos trabalhos. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 227ª Sessão Ordinária, p. 2).

Em seguida, antes do pronunciamento da cidadã que já se encontrava na Tribuna da Casa, durante a leitura pela secretária de alguns ofícios com justificativas de ausência e outros em resposta a requerimentos dos vereadores, o Presidente interrompeu a sessão para suspendê-la, em virtude das manifestações que estavam ocorrendo dentro do Plenário.

Logo em seguida o Sr. Presidente autoriza a leitura dos requerimentos apresentados por escrito, e não sendo possível ser feita a leitura, devido as manifestações por parte de servidores do município no plenário, com gritos, apitos, tambor, mesmo com as advertências do Presidente de que não podia haver manifestação, e os insistindo, neste átimo, o Presidente, suspende a sessão por cinco minutos. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 227ª Sessão Ordinária, p. 3).

Mesmo após esse tempo de suspensão, os servidores municipais ali presentes continuaram proferindo palavras de ordem e fazendo uso de apitos, para pressionar os vereadores a vetar o projeto do então Prefeito, Raimundo Macedo, que reduzia em 25% (vinte e cinco por cento) os vencimentos dos professores municipais. A categoria estava em greve desde o dia 12 de maio do mesmo ano, junto com a dos profissionais de saúde e a guarda municipal que haviam paralisado

suas atividades desde abril, de acordo com matéria veiculada pelo site de notícias G1 CE (2016, <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/06/professores-de-juazeiro-do-norte-em-greve-protestam-por-reajuste-salarial.html>). Com a balbúrdia generalizada, o Presidente da Câmara declarou encerrados os trabalhos daquela tarde:

Decorridos mais de cinco minutos e as manifestações acontecendo, inclusive, as pessoas invadindo o local de acesso dos parlamentares, o Presidente por sua vez, vendo que não pode conter o barulho, declara prejudicada a Sessão, dando por encerrada. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 227ª Sessão Ordinária, p. 3-4).

b) Ata digital da 239ª sessão ordinária

A sessão do dia 14 (quatorze) de junho de 2016 (dois mil e dezesseis) iniciou pontualmente às 15 horas, sob a Presidência do Vereador Danty Bezerra Silva. Esta reunião contou com a presença do assessor jurídico do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Juazeiro do Norte – SISEMJUN, Dr. Joseilson Fernandes Soares, que fez a solicitação de espaço na Tribuna da Câmara para esclarecer questões a respeito das alterações propostas pelo Poder Executivo em alguns dispositivos da Lei Complementar nº 23/2015, que trata do PREVIJUNO – Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Juazeiro do Norte.

Na ocasião, o Presidente da Mesa, concedeu o tempo regimental de 15 (quinze) minutos, para os seus esclarecimentos e lhe passou a palavra no grande expediente da sessão.

O servidor discorreu sobre a relevância da matéria e lembrou que esta já seria a terceira vez que a Administração encaminha esse Projeto de Lei, portanto não se trataria de matéria nova. Afirmou haver sempre resistência do Sindicato dos Servidores Municipais para a aprovação, tendo em vista a discordância com relação à proposta de mudança nas regras de pensão *post mortem*, adotada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, em nível Federal e o Governo Municipal querer inserir no Regime Próprio de Previdência as mesmas limitações.

Comenta o Assessor Jurídico que já foi provado que o nosso Regime é autossustentável tem recurso suficiente para atender todos os benefícios previdenciários previstos na lei específica, dessa forma, o Sindicato propõe que esse projeto caso seja aprovado pelos Srs. Vereadores, seja aprovado com emendas supressivas em relação a esses dispositivos que restringe a Pensão post Mortem para os dependentes do segurado, no momento, são essas as considerações. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 239ª Sessão Ordinária, p. 8).

Após a apresentação do servidor a respeito das alterações que deveriam ser feitas ao projeto de Lei, os vereadores inscritos para se pronunciarem iniciaram um debate, parabenizando a atitude do servidor em vir prestar esclarecimentos a respeito do tema e tomaram posicionamentos a favor das discussões serem aprofundadas, com a participação do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, tendo em vista a relevância de tais modificações na lei que trata da previdência municipal.

Pela ordem o Vereador **Gledson Bezerra, agradece ao** Dr. Josenilson Fernandes pela sua presença nesta Casa, diz que seus esclarecimentos foram importantes inclusive, por que já propôs esse debate a respeito do Prevíjuno e acredita que esse é um dos outros que deveremos travar, inclusive, com pessoas da área do Direito Previdenciário, com representantes do Prevíjuno, para que possam debater esses pontos e principalmente não deixar passar em brancas nuvens, é pra isso que deve ser apresentadas as emendas e que deve existir a discussão em torno do tema. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 239ª Sessão Ordinária, p. 10).

Após acalorada discussão, alguns vereadores mostraram-se preocupados com o futuro daquele instituto de previdência própria em virtude de denúncias de desvios de dinheiro, como se depura no pronunciamento do Vereador Tarso Magno:

Este edil costuma dizer que desde o início começou errado e termina errado, sempre foi totalmente contra a este Instituto de Previdência do município, os Prefeitos que passaram já deixaram um rombo de mais de 16 milhões de reais de débito do município para com o Prevíjuno, ou seja, a tendência a médio e longo prazo é o Prevíjuno falir por questões Administrativas. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 239ª Sessão Ordinária, p.9).

Em seguida, o Vereador Normando Sóracles, se pronunciou a respeito do tema e defendeu a necessidade de haver uma pronta fiscalização por parte da Câmara de Vereadores naquele instituto de previdência, tendo suas palavras sido transcritas na ata:

Disse ainda o Vereador Normando, que tem condição sim de estabilizar, agora, o seguinte é esse: “Nós temos que fiscalizar e não deixar os Prefeitos fazer parcelamentos, pegar o dinheiro do povo e gastar com besteira, é preciso tornar o Prevíjuno uma Autarquia, colocar uma pessoa do Sindicato trabalhando lá dentro 24 horas para não deixar roubar, isso sim”. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 239ª Sessão Ordinária, p.10).

c) Ata digital da 240ª sessão ordinária

Este registro de sessão realizou-se no dia 16(dezesseis) de Junho de 2016 (dois mil e dezesseis), quando o Guarda Municipal Ailton Botelho solicitou espaço na Tribuna de Honra da Câmara, por intermédio do Vereador Cláudio Luz, para trazer questões pertinentes ao trabalho da Guarda Municipal de Juazeiro do Norte. O Presidente da Casa deu-lhe o tempo de 15 (quinze) minutos, previsto no Regimento Interno, para a sua explanação.

Após um longo debate entre os vereadores sobre a segurança pública no Município, desfalcada pela falta de policiais, o que acarreta prejuízos nas investigações de delitos, pela morosidade do Poder Judiciário em julgar os processos criminais, a escassa estrutura das polícias civil e militar, foi permitido ao Sr. Ailton Botelho, Guarda Municipal, aclarar as razões que o levaram a solicitar fala na Casa Legislativa.

Em primeiro momento de sua fala, o Guarda Municipal agradece a oportunidade de estar ocupando a Tribuna e poder trazer as questões que são pertinentes à toda população, em suas palavras: “trazendo os reclamos do povo, por que a Guarda Municipal é do Povo, e sua função e atividade é para o povo” (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, p.29).

Adiante o servidor passou a explanar sobre a necessidade do reajuste salarial na porcentagem de 7% (sete por cento), o que não foi conquistado após a greve da categoria e também denunciou a interferência de vereadores, os quais não nominou, dentro da instituição da Guarda Municipal, por meio da nomeação de dois novos guardas municipais que, segundo relatou, estavam perseguindo os colegas que lá trabalham.

...] outra é a intervenção política e ferrenha que tem acontecido na Instituição da Guarda Municipal, os políticos e Vereadores desta Casa vem intervindo na atividade Funcional do Guarda Civil Municipal, [...] (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 240ª Sessão Ordinária, p. 28)

O cidadão conclui a fala pedindo auxílio aos vereadores para que busquem melhorias para a instituição que representou. Ao final, alguns dos vereadores se pronunciaram solidarizando-se e comprometendo-se com a causa e a sessão foi encerrada após a votação de alguns projetos de lei.

d) Ata digital da 254ª sessão ordinária

No dia 6 (seis) de setembro de 2016, houve a participação na Tribuna de duas estudantes: Luana Cruz Queiroz Farias e Isabel de Lima Pinheiro, oriundas de escola da rede particular de ensino do Município para apresentar um projeto contra o uso de drogas. Constatada a presença do professor Ricardo Ferreira da Fonseca, do Instituto Federal do Ceará, que orienta o projeto a ser apresentado, este foi convidado à Mesa diretora para discorrer a respeito, junto com as alunas.

Ao fazerem uso da palavra, as estudantes apresentaram o projeto intitulado “Drogas Melhor Prevenir Epidemia nos Jovens do que tratar os Adultos”, que derivou de uma pesquisa de dados junto à Organização Mundial de Saúde – OMS e em outras instituições que trabalham o tema da prevenção contra o uso de drogas e entorpecentes, como o Cebrid - Centro Brasileiro de Informações Sobre Drogas Psicotrópicas.

Em continuidade, as estudantes sugerem aos vereadores que para dar solução à questão da propagação do consumo de álcool entre os jovens da região, fosse elaborado um projeto de lei determinando aos locais de venda destes produtos que expusessem uma publicidade esclarecedora sobre os riscos do consumo de bebidas alcoólicas.

Houve acolhida das sugestões por parte dos vereadores presentes, tendo, um deles, o Vereador Cláudio Luz, acrescido à ideia de se iniciar um movimento para um projeto de lei de iniciativa popular visando o propósito apresentado pelas alunas. Também se pronunciou o Vereador Tarso Magno, para que fosse encaminhado ofício à Câmara dos Deputados Federais para que pudessem regulamentar através da legislação pertinente a publicidade nos rótulos de bebida, assim como nas propagandas veiculadas nos meios de comunicação sobre os riscos à saúde que causa o consumo destes produtos, da mesma forma que foi feito com o cigarro. Ao final, este vereador afirma que aquela é “ a Casa do povo e que está sempre aberta para poder expressar, debater, discutir determinados fatos e acontecimentos e tópicos como esses, importantíssimo para toda sociedade” (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, 2016, ata da 254ª Sessão Ordinária, p. 11).

e) Ata digital da 264ª sessão ordinária

No mês de novembro de 2016, dia 10 (dez), a sessão ordinária da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, abriu espaço na sua Tribuna para o servidor público, escrivão da Polícia Civil estadual, Lúcio Lourenço, que solicitou espaço por meio do Vereador Gledson Lima Bezerra, para discorrer sobre a greve dos policiais civis.

Foi-lhe concedido o tempo regimental de 15 (quinze) minutos, para fazer a sua explanação. O policial discorre a respeito das dificuldades que os profissionais da segurança pública vêm enfrentando, como a precária estrutura de que se servem para realizar suas atividades, e o descaso dos sucessivos secretários de Estado com toda a categoria. Apresentou reivindicação ao Governador do Estado sobre o compromisso que o mesmo fez, de implementar o plano de cargos e carreiras da Polícia Civil, no intuito de diminuir a diferença salarial existente entre inspetores, escrivãos e delegados de Polícia Civil.

Falou ainda que a categoria espera uma ação do governo, no sentido de chamá-los para negociar a suspensão do movimento grevista e ao final, afirma: “nós não somos só policiais, somos cidadãos, pais de família e mãe de família que estão aqui se abrindo para o Governo do Estado, querendo uma negociação e pedindo que venha solucionar o problema e que cumpra com a sua palavra e que a lei seja aplicada”.

Sua fala acendeu um debate entre os vereadores e estes mostraram-se solidários à causa apresentada pelo servidor da Polícia Civil do Estado, pedindo ao Presidente da Câmara que fossem escolhidos representantes daquela Casa para irem à Fortaleza levar o requerimento à Assembleia Legislativa estadual e ao Governador.

Ao final, foi escolhida uma Comissão de vereadores e antes do término da sessão, um deles já havia mantido contato telefônico com a chefia de gabinete do Governador do Estado para agendar horário e data para uma reunião com esta Comissão de vereadores, junto com uma representação dos policiais em greve.

f) Ata digital da 269ª sessão ordinária

Nesta reunião que ocorreu no dia 6 (seis) de dezembro de 2016 (dois mil e dezesseis), houve a participação do servidor da Guarda Municipal do Município, GM Marcos, que solicitou um espaço na Tribuna de Honra deste Poder por intermédio do Vereador Cap. Vieira Neto, para discorrer sobre a aquisição de arma de fogo pela Guarda Civil Municipal.

Durante o tempo de 15 (quinze) minutos, explanou a respeito da aquisição de arma de fogo para uso da Guarda Municipal, explicando que os próprios guardas se dispõem a realizar a compra do armamento sendo necessária a assinatura de Convênio pelo Prefeito Municipal, para que possam adquirir as armas, como fizeram os guardas da Cidade de Salvador, Estado da Bahia.

Após sua explanação, alguns vereadores solicitaram ao Presidente da Casa que enviasse ofício ao Secretário Municipal de Segurança para que comparecesse à este órgão com o fim de prestar esclarecimentos a respeito do aduzido pelo servidor presente.

Por ocasião desta sessão, ficou consignada a realização do presente trabalho de pesquisa, conforme se vê:

Neste azo, com a devida permissão da Presidência o Assessor Jurídico Dr. Erivaldo Oliveira Santos, registra a presença no plenário deste Poder, da professora Cícera Amanda Guilherme Fernandes, da Universidade Regional do Cariri – URCA, que está fazendo uma pesquisa – sobre a Participação popular no Poder Legislativo Municipal de Juazeiro do Norte, como ferramenta de construção da Cidadania Ativa, apresentando um questionário que contém 18 perguntas. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE, Ata da 269ª Sessão ordinária, p.3).

#### **4.4.2.1 Conclusões a respeito da participação na Tribuna**

Depreende-se a partir dos registros de atas das sessões da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, no ano de 2016, que a participação dos cidadãos no uso da fala facultada ao povo, no púlpito daquela casa, chamado “Tribuna de honra”, restringe-se a interesses corporativistas, de determinadas categorias, no geral, servidores públicos pleiteando melhores condições de trabalho ou salariais.

Nada desmerece o uso da palavra por tais profissionais, que honram o papel de cidadãos e fazem valer o seu direito fundamental à participação política efetivamente.

Causa estranheza é a quase ineficiência deste espaço para a (o) cidadã (o) no geral, a mulher ou o homem comum, o homem ou a mulher donos de casa, o (a) trabalhador(a) rural, o (a) aposentado(a), o (a) comerciário (a), o (a) profissional liberal, o (a) empresário (a), ou seja, qualquer do povo. Destes, apenas foi registrada a participação das duas estudantes, junto com seu professor, quando apresentaram propostas referentes à criação de um projeto de lei para regulamentar a venda e a exposição de bebidas alcoólicas no comércio local.

No mais das vezes, os cidadãos comuns apenas assistem às sessões, sem manifestar qualquer atitude de aprovação ou reproche, atendendo ao que dispõe o artigo 63 do Regimento Interno da Casa, sob a possibilidade de serem compelidos a sair ou porque nas vezes em que as manifestações são mais eloquentes, os trabalhos da Casa são interrompidos e até encerrados.

Observe-se, neste mesmo prisma, que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte não traz previsão sobre a fala dos cidadãos em suas atividades, a Resolução nº 297, de 11 de dezembro de 2001 é silente em relação à participação popular. Sempre que alguém do povo faz uso da Tribuna é por obter permissão de um dos vereadores e por meio deste é que consegue requerer participação na sessão.

Tal observação leva a relacionar o beneplácito concedido pelo vereador ao cidadão com os antigos hábitos de comprometimento do voto aos favores recebidos de “coronéis”, grandes proprietários rurais que condicionavam a oferta de moradia e trabalho aos agricultores à sua fidelidade eleitoral aos padrinhos políticos daqueles.

Em muitos municípios brasileiros houve a implantação de programas voltados à implantação de mecanismos que efetivem a participação popular e o exercício da cidadania. Para citar alguns, existe este instrumento nas Câmaras Municipais da cidade de Porto Alegre - RS, em Sorocaba – SP e Salvador – BA. Regulamentadas no Regimento Interno de cada um destes órgãos de poder, com

requisitos próprios para serem utilizadas, as Tribunais Populares definidas por lei, passam a figurar no rol de instrumentos de participação expressos, não somente concedidos por simpatia ou benevolência.

A Câmara Municipal de Porto Alegre, em sua página de divulgação na rede mundial de computadores, apresenta a Tribuna Popular como “instrumento de grande importância para ampliar a participação dos munícipes.” (PORTO ALEGRE, 2016), determina o tempo de dez minutos para a entidade que deseja se pronunciar e exige preenchimento de um requerimento solicitando uso do espaço, conforme disponível na página: [http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p\\_secao=196](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p_secao=196).

Instituída pela Resolução nº 322/2007, a Tribuna Popular da cidade de Sorocaba, São Paulo, permite que pessoas físicas residentes em Sorocaba e jurídicas (entidades) utilizem a Tribuna da Câmara por 10 minutos, conforme consta na sua página de divulgação da *web*, que está disponível no endereço eletrônico: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/tribunapopular/tribuna.htm>.

Apresentada como espaço reservado a representantes de partidos políticos, sindicatos, associações de bairros, entidades estudantis, entidades populares e democráticas sem fins lucrativos, para a exposição de assuntos de interesse público, a Tribuna Popular da Câmara Municipal de Salvador está prevista no seu Regimento Interno, nos artigos 210 a 212. (SALVADOR, 2016)

No município de Santa Cruz do Sul, foi dada entrada no Projeto de Resolução nº 02/2016, que alteraria os artigos 101 e 118 do Regimento Interno da Câmara Municipal, com a finalidade de instituir a Tribuna Popular, contudo tal proposta foi rejeitada em 28 de novembro do mesmo ano, por 9 (nove) votos a 8 (oito), contando com o voto de minerva do Presidente da Casa na legislatura passada, Alceu Crestani.

Em Juazeiro do Norte, o Regimento Interno da Câmara de Vereadores não trata da Tribuna Popular. Como dito, o uso da palavra por representantes de entidades e por cidadãos comuns é concedido por intermédio dos vereadores.

#### **4.4.3 A participação popular na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte a partir da percepção dos cidadãos**

A pesquisa de campo foi apresentada ao Comitê de Ética na Pesquisa da Universidade Regional do Cariri, tendo sido aprovada, conforme se depreende no endereço eletrônico da Plataforma Brasil, disponível em <http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/visao/pesquisador/gerirPesquisa/gerirPesquisaAgrupador.jsf>. Foram aplicados 36 (trinta e seis) questionários durante os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro, do ano de 2016, nas sessões ordinárias da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte. Após, nos meses de maio e junho de 2017, foram aplicados mais 38 (trinta e oito) questionários para obter uma amostragem mínima diante do número de eleitores daquele município. A abordagem para responder a presente pesquisa foi feita pela própria pesquisadora, apresentando o objetivo do trabalho e as Instituições de ensino superior envolvidas no projeto.

##### **4.4.3.1 Dados gerais da amostra**

Um total de 74 (setenta e quatro) pessoas respondeu o questionário, em dez sessões diferentes, nos dias: 20 (vinte) e 27 (vinte e sete) de setembro, 18 (dezoito), 21 (vinte e um) e 25 (vinte e cinco) de outubro e no dia 6 (seis) de dezembro, no ano de 2016; e nos dias 25 (vinte e cinco), 27 (vinte e sete) de abril e dias 09 (nove), 11 (onze) e 16 (dezesesseis) de maio, do ano de 2017.

Nos dias 18 (dezoito), 21 (vinte e um) e 25 (vinte e cinco) de outubro houve uma expressiva participação de populares e entidades estudantis e sindicais protestando nas dependências do Plenário da Câmara contra o aumento dos proventos aprovado pelos vereadores para seus cargos e os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários. Entre os dias 27 (vinte e sete) de outubro e 04 (quatro) de novembro, a Câmara Municipal esteve ocupada por estes manifestantes e as três sessões que deveriam ter ocorrido neste ínterim foram suspensas, conforme pode ser visto na página do site de notícias do Jornal Diário do Nordeste, em <http://blogs.diariodonordeste.com.br/cariri/juazeiro-do-norte/camara-de-juazeiro-do-norte-e-reintegrada-apos-oito-dias-de-ocupacao/>.

#### 4.4.3.2 Perfil dos cidadãos participantes

Qual é o perfil dos cidadãos que se dispõem a sair de suas casas e de seu trabalho, no meio da tarde ensolarada da cidade de Juazeiro do Norte para assistir às sessões da Câmara Municipal? Para ter um apanhado geral deste perfil, o questionário constou de perguntas sobre a escolaridade, faixa etária, sexo e área de moradia dos participantes.

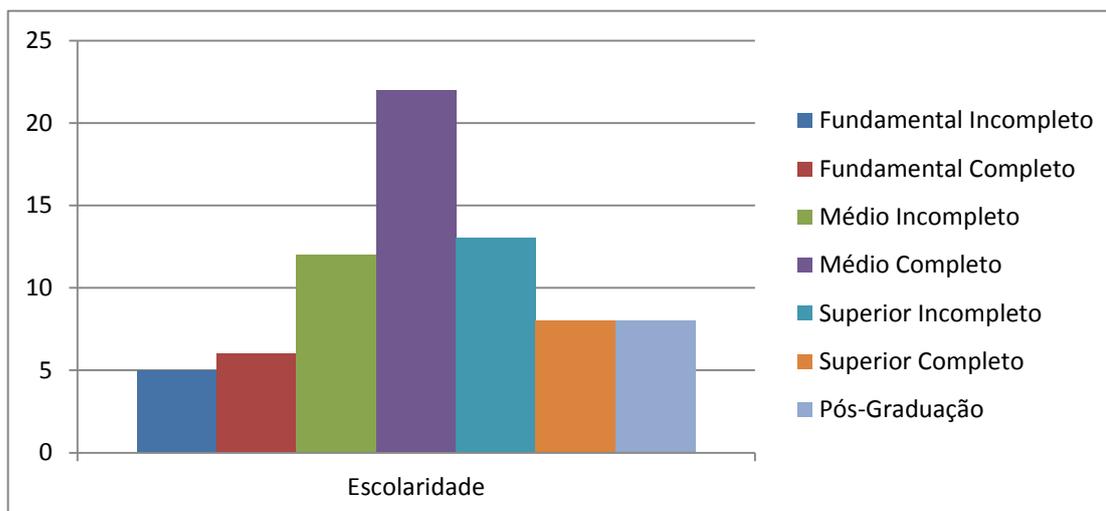
Sobre a escolaridade, o maior percentual dos presentes nos dias de aplicação dos questionários foi de pessoas com nível médio completo, no total de 22(vinte e dois) e com nível superior incompleto um total de 13 (treze) pessoas. Pode-se afirmar que este fato deve-se à presença de estudantes nos dias que antecederam à ocupação da casa por razão das manifestações contra o aumento dos proventos de cargos políticos no Município, conforme relatado anteriormente.

Responderam 6 (seis) pessoas com ensino fundamental incompleto e 9 (nove) com esse nível escolar concluído, 18 (dezoito) responderam que têm ensino médio incompleto. Com ensino superior concluído, 14 (quatorze) indivíduos e com pós graduação, 8(oito) afirmaram essa condição.

Conforme Schmidt (2000), a importância da variável escolaridade nos estudos sobre socialização política é indiscutível, em virtude de estar associada diretamente a maiores níveis de informação e participação políticas e adesão à democracia.

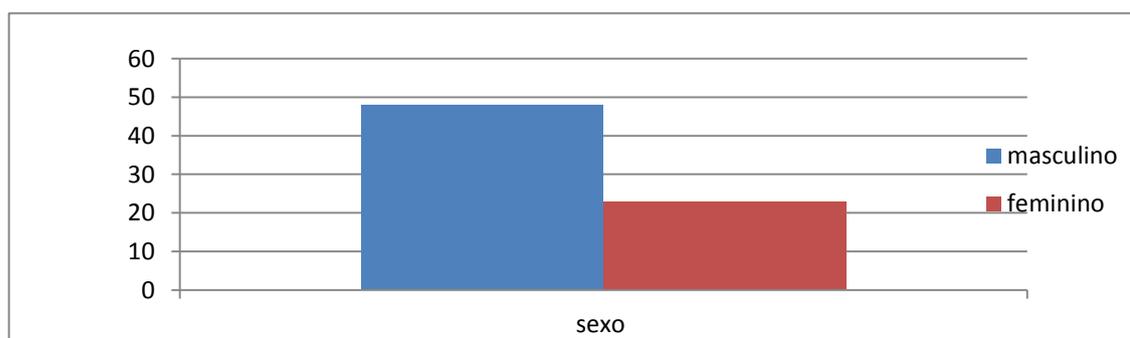
Esta relação intrínseca entre cidadania e educação foi tratada no capítulo terceiro e para reforçar pode-se recordar o questionamento trazido por Gorczewski e Martin (2015) de que: será possível falar em justiça, participação e democracia em uma sociedade não educada? Lembrem ainda que um dos objetivos da educação é o de educar para participar e decidir de forma livre e assumir as responsabilidades do ato.

Figura 1. Escolaridade dos cidadãos participantes das sessões



Em relação à idade dos respondentes, a maior representação está entre a faixa etária que vai dos 29 (vinte e nove) aos 39 (trinta e nove) anos de idade, com 23 (vinte e três) pessoas incluídas. Entre 18 (dezoito) e 28 (vinte e oito) anos, estiveram 14 (quatorze) indivíduos; entre 40 (quarenta) e 50 (cinquenta) anos, 21 (vinte e um) participantes; entre 51 (cinquenta e um) e 61 (sessenta e um), 11 (onze) responderam, e com mais de 61 (sessenta e um) anos, 5 (cinco) indivíduos participaram. No que diz respeito ao sexo ou orientação sexual dos participantes da pesquisa, dentre os 74 (setenta e quatro) respondentes, 23 (vinte e três) eram mulheres, 48 (quarenta e oito), do sexo masculino e 3 (três) com orientação sexual diversa.

Figura 2. Predominância da participação masculina nas sessões



Deste total, apenas 3 (três) identificaram sua moradia na zona rural do Município e a maior parte, 33 (trinta e três), declinou viver na zona urbana.

Em relação à participação das mulheres nos espaços políticos há muito ainda a se caminhar. Sua presença nas casas legislativas federais ainda é ínfima em relação à proporcionalidade da população brasileira: a percentagem de Deputadas federais é de 9,9% (nove vírgula nove por cento) do número de Deputados e no Senado Federal, das 81 vagas, 11 são ocupadas por mulheres, ou seja, 13,6% (treze vírgula seis por cento), conforme informa a página de notícias uol, disponível: <https://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/10/06/cresce-numero-de-mulheres-eleitas-no-congresso-mas-fatia-ainda-e-de-so-10.htm>.

A página de imprensa do Tribunal Superior Eleitoral, indica que o número de Deputadas Federais, no total de 51 (cinquenta e uma), significou um aumento de 13,3% (treze vírgula três por cento) da bancada feminina em relação ao pleito de 2010, quando somente 45 (quarenta e cinco) haviam sido eleitas. Conforme se vê na página eletrônica do Tribunal em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Outubro/eleicoes-2014-numero-de-deputadas-federais-cresce-13-33-em-relacao-a-2010>.

No Município de Juazeiro do Norte, nas últimas eleições, em 2016, foram eleitas 5 (cinco) vereadoras, no total de 21 cadeiras da Câmara Municipal, o que corresponde a 23,8 % (vinte e três vírgula oito por cento) do número total de vereadores. No mandato em que foi realizada a pesquisa, eram apenas 3 (três) o número de mulheres exercendo mandato eletivo de vereadora naquela instância legislativa, apenas 14, 2 % (quatorze vírgula dois por cento) do número de vereadores, como informa a página de notícias Eleições, disponível em <http://www.eleicoes2012.info/candidatos-vereador-juazeiro-do-norte-ce/2/>.

Chiavassa (2004) ressalta em artigo sobre as desigualdades de gênero, na obra *Práticas de Cidadania*, organizada pelo Professor Jaime Pinsky, que há uma evolução na representação eletiva das mulheres, mas ainda tímida. Mostra que no século passado, na década de 30, foram eleitas duas deputadas federais; na década seguinte, apenas uma; nos anos 50, três deputadas; na década de 60, mais duas; na década seguinte, três; nos anos 80, nove deputadas e nos anos 90, 25 (vinte e cinco) legisladoras federais.

#### 4.4.3.3 Atitudes acerca da sociedade e da política

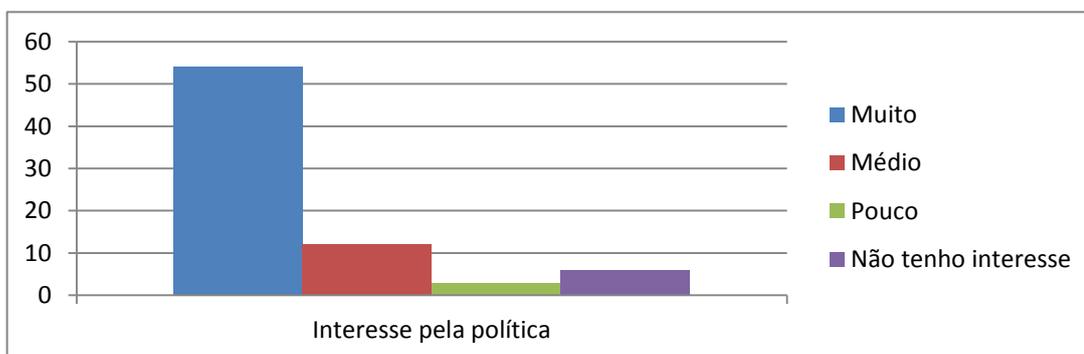
Verificar o comportamento político dos indivíduos que compareceram às sessões legislativas no Município de Juazeiro do Norte pode guiar os estudos acadêmicos e por que não, as políticas públicas educacionais do Município a fim de incentivarem o exercício da participação popular como mecanismo de conquista da cidadania ativa.

Considerando comportamento político “a ação do indivíduo em resposta a uma determinada situação política, e inclui a conduta (comportamento ativo) e a opinião (comportamento verbal)” (SCHMIDT, 2000, p. 40), intenta-se através das perguntas do questionário, encontrar uma média de opiniões e condutas relativas à participação do cidadão nas sessões da Câmara Legislativa Municipal e o que elas podem revelar dentro do contexto social e histórico em que ocorreram.

Sendo assim, o questionário contemplou perguntas relativas ao interesse pelo tema, sobre qual a forma utilizada para informar-se sobre os fatos em geral, qual a frequência com que o cidadão conversava e se considerava entender sobre política, e ainda se entendia poder influir na política e no governo.

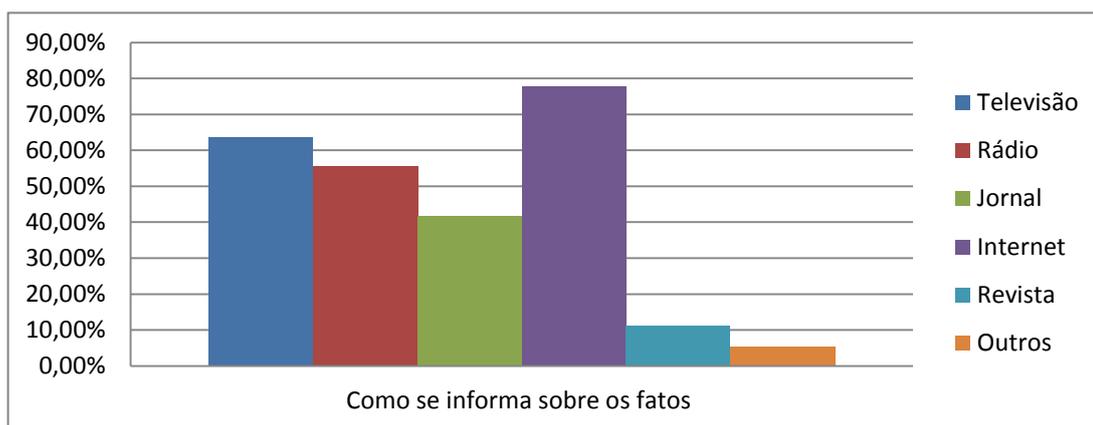
As respostas à pergunta: “Qual o seu interesse pela política?” demonstraram que a maioria dos entrevistados, 54(cinquenta e quatro) no total de 74 (setenta e quatro), dizem ter muito interesse, número correspondente ao percentual aproximado de 73% (setenta e três por cento) enquanto 6 (seis) apenas, revelaram não se interessar por este assunto.

Figura 3. Nível de interesse pela política



Pergunta-se no questionário sobre como o participante se informa sobre o que acontece no seu município, no país e no mundo, as respostas a esse questionamento podem ser múltiplas, por isso o resultado será demonstrado em porcentagens em relação ao total dos que responderam.

Figura 4. Como se informa sobre o que acontece no seu município, no país e no mundo



Impende notar o aumento do uso da rede mundial de computadores, a Internet, como meio de aquisição de informações e de comunicação, nesta amostra, um total de 77,7% (setenta e sete vírgula sete por cento) dos que responderam ao questionário, disseram usar essa ferramenta de comunicação para obter notícias sobre tudo que está acontecendo, papel este antes realizado pela televisão, como demonstravam os dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios do IBGE, de 2000, revelando que cerca de 70% (setenta por cento) dos jovens utilizava o noticiário televisivo para informar-se frequentemente e também sobre a presença deste aparelho doméstico, a televisão, em 87,7% (oitenta e sete vírgula sete por cento) dos lares brasileiros.

Schmidt (2000) esclarece que apesar de os meios de comunicação serem os principais veículos de difusão das informações políticas, não se deve esquecer que as conversas e contatos cotidianos também são relevantes para a formação crítica e política do cidadão.

À pergunta relacionada ao hábito de conversar sobre política, eleições, governo, foram dadas as seguintes respostas na amostra: 52 (cinquenta e duas) pessoas responderam que falam frequentemente e 22 (vinte e duas) que às vezes

conversam sobre estes temas. Nenhum dos que participaram respondeu raramente ou nunca fala sobre política.

Aos quesitos que pretendem elucidar se o respondente se considera apto a entender sobre o que acontece na política e se acredita poder influenciar nela e no governo, foram dadas as seguintes respostas:

Tabela 1: Entendimento e influência sobre a política.

RESPOSTAS QUESITOS:	NÃO	SIM
Você se considera em condições de entender o que acontece na política?	14 (quatorze) responderam que não, porque política e governo parecem complicados = 19 %	60 (sessenta) afirmaram que sim, quem se interessa consegue entender = 81 %
Você acredita que pode influir na política e no governo?	17 (dezessete) responderam não, o governo não atenta para opiniões das pessoas comuns = 22 %	57 (cinquenta e sete) afirmaram que sim, existem muitas maneiras de influir, basta ter interesse = 77%

Muito embora estas questões correspondam à própria qualificação dos cidadãos e isso possa sofrer o peso de falhas ideológicas e da própria consciência, há de se perceber a relevância de averiguar o entendimento que os cidadãos têm de si enquanto seres políticos, como afirma Schmidt (2000), o papel que cada um se atribui é vital para entender a conduta política que lhe determina.

#### 4.4.3.4 Sobre o exercício da participação direta

Ao tratar de cultura política, Marcello Baquero (2004), professor da Universidade do Rio Grande do Sul, como tema que retorna ao interesse da Ciência Política, devido ao consenso sobre a explicação sobre o déficit democrático não se resolver pura e simplesmente pela engenharia das instituições, porém deve envolver fatores de natureza subjetiva como confiança e solidariedade, não somente nas

relações interpessoais como fundamentalmente, em relação às instituições democráticas. Tratando da hostilidade das pessoas em respeito à política e seu ceticismo, o autor alerta:

Neste sentido, a insatisfação dos jovens, a exemplo de todos os setores sociais que são mantidos na marginalidade social, impacta negativamente o processo de construção democrática. Assim, é imperativo levar a sério a hostilidade popular para se pensar em medidas que levem à resolução desses problemas. É necessário, portanto, examinar com cuidado os elementos que entram no processo de construção das representações sociais dos cidadãos a respeito da política, pois eles incidem na configuração da cultura política. (BAQUERO, 2004, p. 127).

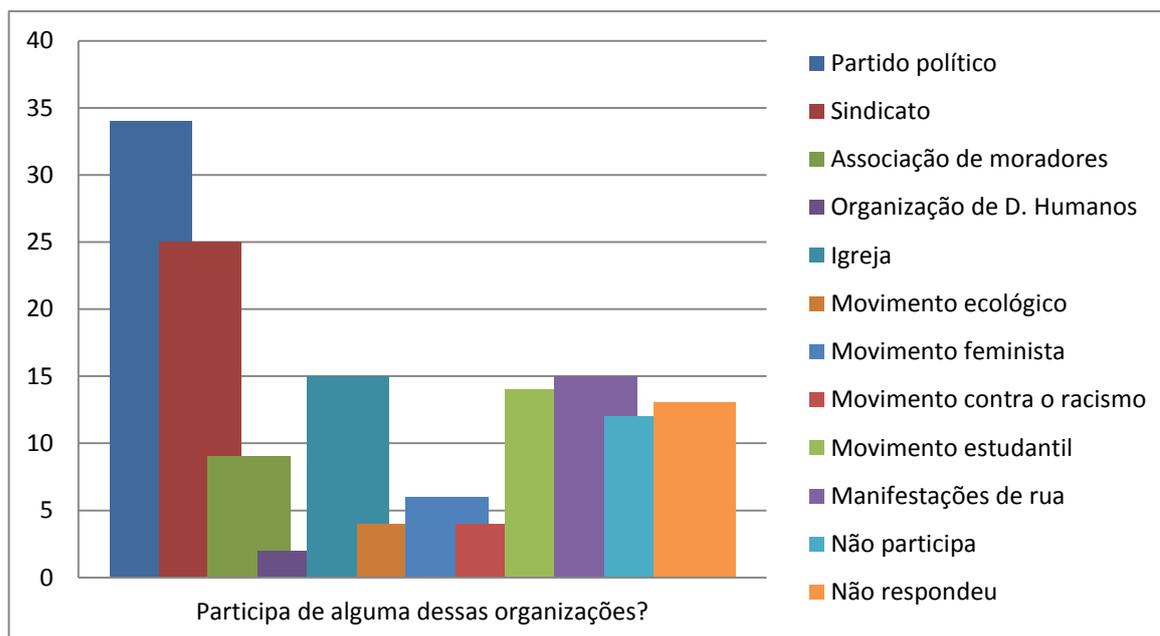
Para entender este viés dos cidadãos que participam, ainda que esporadicamente, das sessões da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, alguns itens do questionário buscaram informações a respeito do exercício da participação direta, como no caso do voto, a presença em organizações e movimentos sociais, o contato direto com os representantes eleitos e se o comparecimento ao plenário daquele poder lhe parecia influenciá-lo em suas decisões e comandos.

Quanto ao exercício do direito ao voto, quase a totalidade dos 74 entrevistados afirmou haver votado em todas as eleições, apenas 1 (um) afirmou que não votou em nenhuma eleição. Embora este dado pareça contestar o número percentual das abstenções dos últimos anos, pode ser explicado pela característica própria do indivíduo que comparece a um órgão do Poder com o fito de informar-se ou atuar em defesa de direitos: é um cidadão mais ativo.

Os dados nacionais da Justiça Eleitoral sobre a abstenção nas urnas, durante o último pleito eleitoral informam que no primeiro turno das eleições municipais houve abstenção de aproximadamente 17,58% do eleitorado, mais de 25 milhões de brasileiros, informação disponível na página de imprensa do TSE, disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-10/tse-registra-mais-de-25-milhoes-de-eleitores-que-nao-votaram>.

Quando responderam ao quesito múltiplo sobre a participação em outras organizações sociais de cunho político, pode-se observar que a grande maioria das pessoas engajadas em movimentos políticos participam de mais de um tipo. As que não participam, em número de 12 (doze) e as que não quiseram responder: 13 (treze), somadas aos número de 25 (vinte e cinco), que participam de apenas um tipo e 24 que participam de várias formas de movimentos políticos.

Figura 5. Participação em organizações sociais



Sobre o contato com os representantes eleitos, as respostas demonstram o quanto a proximidade com os agentes políticos locais facilita essa possibilidade, tendo um expressivo número de respondentes assinalado as alternativas de Vereador: 51 (cinquenta e um) e de Prefeito: 34 (trinta e quatro). Já em relação aos agentes estaduais e federais, disseram haver conversado com Deputado, 20 (vinte) pessoas; com Senador, apenas 9 (nove), mesmo número de pessoas que disseram já ter falado com Governador e somente 3 (três), afirmaram haver conversado com Presidente; 6 (seis) cidadãos informaram nunca terem conversado com nenhum deles. O número total não corresponde à soma dos entrevistados em virtude de essa pergunta ter múltiplas respostas.

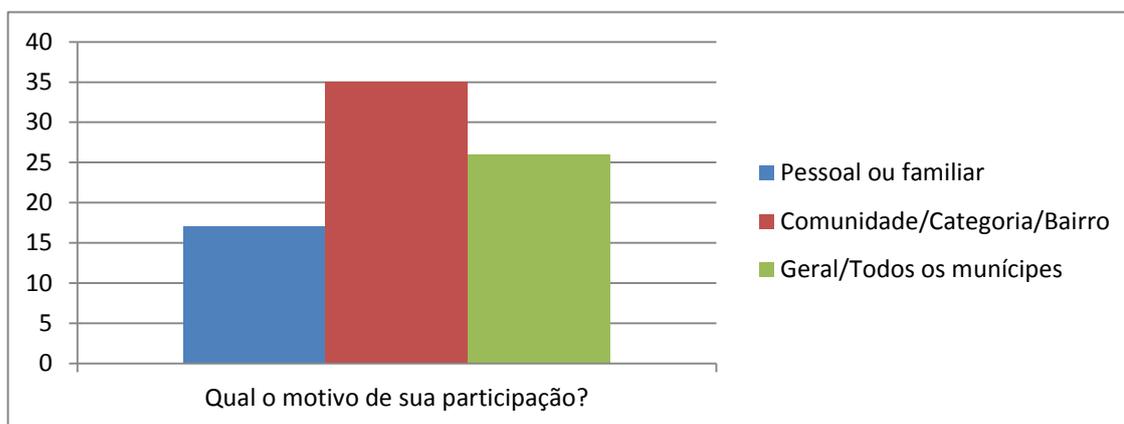
Tais dados corroboram o distanciamento entre o eleitor e o representante eleito, principalmente nas esferas estadual e federal, deixando apenas a possibilidade de, no poder local, esse contato manter-se mais factível.

Perguntados sobre com que frequência participavam das reuniões na Câmara Municipal, 13 (treze) dentre os entrevistados responderam ser apenas aquela vez, 20 (vinte) disseram ter estado poucas vezes nas sessões e 41 (quarenta e uma) afirmaram comparecer frequentemente.

Relevante acrescentar sobre esta frequência, pela observação realizada, que as pessoas participantes das manifestações contra o aumento dos proventos percebidos pelos agentes políticos municipais não compareceram em sessões onde não estava sendo debatido este tema e que há alguns cidadãos assíduos em assistência à casa legislativa, encontravam-se presentes todas as terças e quintas-feiras.

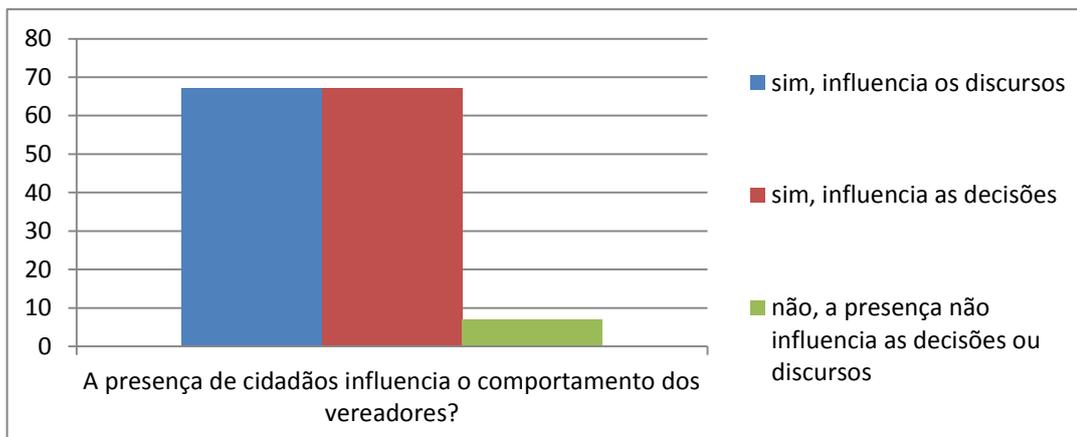
Sobre a motivação que os faziam direcionar-se à casa legislativa municipal para presenciar as discussões e votações dos seus representantes, os questionados responderam em número de 17(dezessete) que motivos pessoais e familiares o levaram a participar; num total de 35 (trinta e cinco) pessoas disseram ser impulsionados por questões relativas à sua comunidade, categoria profissional ou bairro onde residem; 26 (vinte e seis) responderam que seria por motivo geral, de todos os munícipes, sendo que destes, 7 (sete) especificaram que o motivo seria o meio ambiente. Estas respostas ultrapassam o número de entrevistados em virtude de ser questão de múltipla escolha.

Figura 6. Motivo da participação



Em respeito à influência da participação do cidadão sobre o comportamento dos vereadores, a grande maioria afirmou acreditar no peso dessa presença, num total de 67 (sessenta e sete) entrevistados, que dividiram sua opinião entre esta ação se dirigir aos discursos ou às decisões e apenas 7 (sete) responderam não acreditarem que a presença de cidadãos influenciasse as decisões ou os discursos.

Figura 7. Influência da presença de cidadãos na Câmara



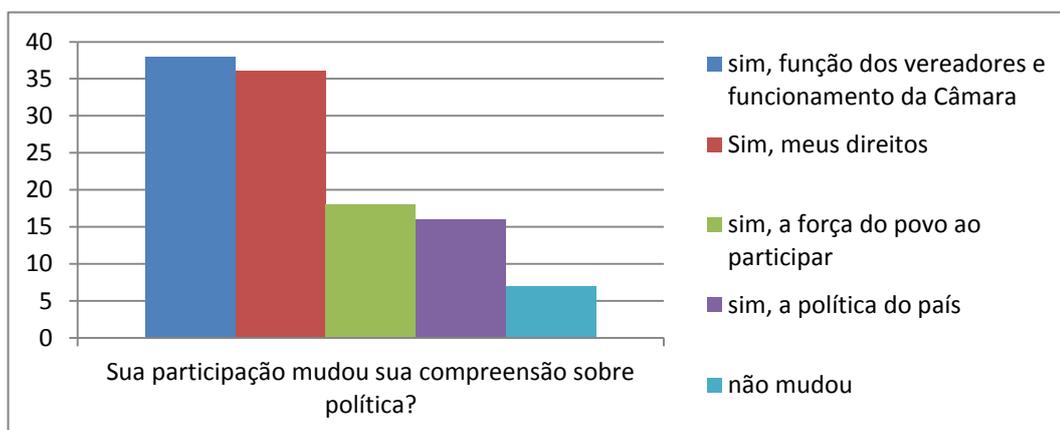
Para usar como exemplo do quão essa influência pode ser difusa, não restringir-se ao momento das sessões, tome-se o caso do acréscimo nos proventos dos agentes políticos do Município de Juazeiro do Norte. Por sessões seguidas, desde o dia 11 de outubro, com o início do trâmite deste projeto de lei, os manifestantes contrários ao aumento salarial lotavam o espaço destinado ao público na Câmara, utilizando cartazes e tentando pressionar os vereadores a não aprovarem a alteração. Em uma sessão tumultuada, no dia 27 de outubro de 2016, os vereadores aprovaram os aumentos da própria remuneração, do Prefeito, Vice-prefeito e secretários, o que gerou indignação dos presentes e acarretou a ocupação da Câmara por 8 (oito) dias seguidos a contar desta data.

Embora não tenha causado efeito imediato, a pressão dos populares levou a conhecimento do Ministério Público o caso, que impetrou uma Ação Civil Pública com pedido de liminar para suspender o aumento dos subsídios, tendo, no dia 5 (cinco) de dezembro do mesmo ano, sido concedida a tutela de urgência pela Justiça, determinando a suspensão do pagamento sob pena de multa, informa a assessoria de imprensa do Ministério Público do Estado do Ceará, em sua página disponível em <http://www.mpce.mp.br/2016/12/05/justica-suspende-aumento-de-subsidios-de-veredores-prefeito-e-secretarios-em-juazeiro-do-norte/>.

Ao quesito que indagava se a participação do entrevistado em sessões da Câmara havia alterado sua compreensão a respeito de política, as respostas em sua maioria, foram afirmativas. Apenas 7(sete) dos respondentes negaram essa

transformação. Sendo uma alternativa de múltipla escolha, os números de respostas ultrapassam a quantidade de entrevistados.

Figura 8. Mudança da compreensão sobre assuntos políticos



Estas respostas indicam a relevância do exercício da cidadania por meio dos instrumentos de participação para reforçar o caráter democrático das instituições e a percepção por parte dos indivíduos de que são eles, os protagonistas das transformações pelas quais a sociedade está passando.

Ao final do questionário, duas perguntas eram abertas, com a possibilidade do respondente externar sua opinião de forma livre e mais ampla, sobre cidadania e democracia.

#### 4.4.3.5 Questões abertas sobre Cidadania e Democracia

No item 17 do questionário a pergunta era destinada a examinar se o respondente relacionava a sua participação nas sessões da Câmara Municipal com a cidadania. Das 74 (trinta e seis) do total, apenas 16(dezesseis) pessoas se abstiveram de responder e um questionário teve resposta negativa, as demais afirmaram que sim.

Algumas respostas merecem ser trazidas em seu inteiro teor, por demonstrarem o grau de certeza a respeito da relação entre a participação nas reuniões na Câmara Municipal e o exercício da cidadania, como se pode ver:

1) “Sim, porque para ser um cidadão tem que participar dos problemas da nossa cidade.”

2) “Sim, poder reivindicar os direitos das comunidades.”

3) “Sim, pois somente dessa forma estarei por dentro e tentando argumentar ou pressionar as decisões dos vereadores.”

4) “Sim, exerço assim o meu direito de fiscalização dos vereadores.”

5) “De certa forma, sim. Trata-se de um instrumento para reivindicação.”

6) “Sim, participação positiva do indivíduo na sociedade.”

7) “Sim, porque todos os projetos relacionados ao cidadão e ao direito deles passam por aqui e o Legislativo foi criado para ouvir e atender as necessidades do povo.”

Ao indagar, no quesito 18, sobre se a participação nas reuniões da Câmara Municipal está relacionada com Democracia, 6 (seis) questionados negaram essa relação, 9 (nove) não responderam, e os demais confirmaram estarem associadas a atividade e o direito. Algumas respostas merecem ser constatadas literalmente:

1) “Sim, porque os vereadores que estão lá foram eleitos pelo povo através do voto.”

2) “Sim, só podemos conhecer se participar.”

3) “Ato democrático sim e pretencioso de todo cidadão.”

4) “Claro que não.” (essa mesma pessoa respondeu sim à pergunta anterior)

5) “Sim, assim como a população pode e deve escolher os representantes é necessário fiscalizar as ações deles.”

6) “Não, porque as pessoas não podem expor seus pensamentos.”

7) “Sim, haja visto que a casa é do povo, tornando um exercício democrático.”

8) Sim, embora o sistema democrático brasileiro precise de amplas reformas para ampliar a participação popular na política, as eleições são o mais forte instrumento democrático do país.”

9) “Mais ou menos, porque a gente é obrigado a votar e ainda é comprado o voto.”

10) “A participação na Câmara se relaciona com democracia. Não é só através do voto que a maioria se expressa.”

11) “Sim, porque é participando das sessões que o povo pode usar a tribuna e reivindicar seus direitos e assim fazer valer a nossa democracia.”

Diante de dados que convergem ao entendimento de que as pessoas têm uma noção básica do que seria cidadania, mas poucos utilizam os instrumentos disponíveis ao seu exercício e quando o fazem, realizam de forma esporádica, no intuito de resolver questões pontuais, torna-se imprescindível dar vazão aos estudos e pesquisas a respeito do tema.

Verificar o comportamento político dos indivíduos que compareceram às sessões legislativas no Município de Juazeiro do Norte e postam-se nas galerias para assistir ao debate entre os vereadores, demonstrou que o descrédito na representatividade democrática é visível, a “crise” de que tanto se fala, longe de estancar, talvez esteja em seu momento crítico. Pode-se presenciar manifestações de repúdio violentas, com gritos de escárnio e uso de palavras de baixo calão para designar os representantes daquele Poder. Em alguns momentos, necessitou-se a contenção da guarda municipal para evitar confronto pessoal entre os presentes e os vereadores, conforme se pode verificar nas fotos em anexo ao trabalho.

É preciso questionar o modelo democrático forjado desde as civilizações antigas, aprimorado pelos revolucionários do final do século XVIII e remontado no século XX, após os períodos ditatoriais, para que se molde às exigências contemporâneas de informação virtual, de descrédito nas instituições e nas representações e desconfiança generalizada na administração da coisa pública.

Será a democracia, tal como a conhecemos, o último desenvolvimento possível em matéria de governo? Não será possível dar um passo mais além no sentido do reconhecimento e da organização dos direitos do

homem? Jamais haverá um Estado realmente livre e esclarecido até que este venha a reconhecer o indivíduo como um poder mais alto e independente, do qual deriva todo seu próprio poder e autoridade, e o trate de maneira adequada. (THOREAU, 2011, p. 57)

Longo caminho se vislumbra para tal conquista e para tanto, todos são requisitados, democracia é governo de todos, é direito de todos, não se pode esperar que ela se construa sem as mãos de cada um.

Convém lembrar que o povo além de fonte legitimadora do poder, quando escolhe a representatividade que irá elaborar leis e a que irá executá-las, também é o destinatário das prescrições oriundas deles. Na omissão irresponsável a respeito das decisões políticas, o cidadão omissor torna-se justificador desta democracia falha, à medida que aceita e acata silenciosamente seus comandos, que podem ser corretos ou impregnados de erros e ilicitudes.

## **5 CONCLUSÃO**

Fundamental para a concreção da democracia, o exercício da cidadania por meio dos instrumentos previstos na legislação pátria, desde a Constituição Federal, as leis que a regulamentam e, em específico para o estudo que se realizou, de acordo com as leis que regem a participação popular local, no âmbito do Poder Legislativo municipal, é regra que se impõe para a renovação do espírito democrático.

A pesquisa ora finda objetivou investigar se os instrumentos de participação popular elencados na Constituição Federal de 1988 vêm sendo utilizados de forma a influenciar as deliberações da Câmara Municipal em Juazeiro do Norte e se contribuem para fortalecer o senso de cidadania ativa neste Município. Verificou-se ao concluí-lo que a participação popular no poder legislativo municipal é tímida e pontual, poucos são os cidadãos que ocupam as galerias da Câmara Municipal para assistir suas reuniões e sessões.

Embora pontual, a presença dos cidadãos marca o desencadear dos atos e falas dos vereadores no sentido de pressioná-los a demonstrar preocupação e zelo com o interesse público. Pode-se dizer que servem de mecanismo pedagógico

ao legislador que porventura se esqueça do seu papel de simples representante da vontade popular.

Também se levantou a hipótese de se esses instrumentos são empregues somente de forma esporádica, na ocorrência de algum fato que sensibilize os munícipes ou uma categoria em particular, sendo pouco promissora a sua utilidade para o fortalecimento do senso de cidadania e conseqüentemente, para a transmutação da democracia. Ao fim da pesquisa, esta hipótese restou confirmada. O interesse que move o cidadão ao recinto do plenário da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte é próprio da categoria a qual pertence, é particular, ou se é coletivo, trata-se de questão de repercussão geral.

A construção da democracia através da participação popular para o exercício da cidadania ativa no Poder Legislativo Municipal em Juazeiro do Norte perpassa por esta dificuldade: a conscientização do cidadão de que o interesse coletivo, de toda a sociedade, pode representar a ele, individualmente, até mais que o próprio interesse.

Entendida a democracia como o pilar sobre o qual se desenvolveram princípios e normas garantidoras (ou pretensoras de garantir) um ideal de vida coletiva, concebida em moldes variados, de acordo com o tempo e espaço onde existia, impende cuidar deste princípio a fim de dar-lhe continuidade ao processo evolutivo.

Após rever neste trabalho, as concepções diversas geridas a respeito da democracia, tem-se a democracia participativa, entendida para além de modelo de governo, sobretudo como direito fundamental capaz de garantir o exercício de outros direitos, como o arquétipo buscado para atender a demanda por qual perpassa o paradigma representativo.

Urge transpor o momento crítico das transformações sociais com o olhar criterioso sobre quais valores devem ser preservados, depurando-lhes para retirar os aspectos negativos que possam haver impregnado-se ao longo dos anos. Um debruçar apurado para a suplantação dos erros, para o desvendar de novos caminhos político-sociais.

Eleva-se, sobretudo, o papel da cidadania quando integrado aos direitos humanos no sentido de ser ela, a cidadania, o motor impulsionador da experiência viva dos demais direitos, na medida em que, sem ela, o homem não passa de um animal acuado, sem forças para reclamar condições dignas para si ou para os seus. Sem a cidadania, o pertencimento a uma comunidade, o homem somente é empurrado, é adestrado, levado como massa onde quer que interesse seja levado.

Há que se pensar, portanto, qual modelo de cidadania poderá adaptar-se ao novo molde social tão complexo e múltiplo quanto sempre, porém muito mais intrincado, no sentido de todos (ao menos, em tese) terem hoje, acesso ao mundo global e essas trocas constantes de informações culturais terem expandido também os problemas e questionamentos com relação ao rol de direitos que necessitam ser resguardados.

A cidadania que se constrói para o porvir há de transcender àquela gerada de concessões benévolas e restritas, ou ainda que haja sido estendida a um número maior de indivíduos continue sendo insuficiente para garantir a igualdade humana.

Sendo importante frisar, também, para que esse processo de transformação ocorra deve tomar-se por certa a necessidade de entendê-lo premente, como algo que urge realizar, porque só dessa forma, com a compreensão da inevitabilidade deste movimento de reconstrução do seu papel, uma verdadeira reconfiguração do cidadão acontecerá.

A conquista da cidadania plena é sempre um fim. Pode ser vista mesmo como uma utopia, daquelas citadas por Galeano, as que incitam ao futuro, à busca pela evolução. Essa busca pelo ideal, num projeto constante de melhoramento das instituições democráticas deve mesmo fazer parte da agenda de compromissos e atividades dos homens e mulheres que pretendem ver a democracia arraigar-se como um direito fundamental, não apenas como modelo de forma de governo.

Esta democracia como forma de governo pode mesmo haver encontrado repouso na modernidade, por sua vez, a democracia como direito humano fundamental não ancora sua nau em segurança nos destinatários de agora. Inexiste uma vontade democrática de participar das decisões, não se movem os cidadãos

comuns em prol da efetividade do seu direito em ser sujeito ativo na construção de uma realidade emancipadora.

Superar a ideia da oferta de um status de cidadão conferida pelo Estado ao indivíduo, para que este passe apenas a ostentar esse título e, por vezes, fazer uso de uma ou outra faculdade que lhe confira também é trabalho a ser realizado na concreção desta empreitada.

Ver este instrumento da democracia não mais como oferta, mas sim como uma conquista, e para mantê-la, exercê-la com afinco, utilizar-se de todos os mecanismos já previstos, na fiscalização das ações públicas, na participação ativa e viva em conselhos, nos requerimentos ante aos órgãos de ouvidoria, na busca de informação, enfim, em sua plenitude.

Como visto, é preciso pensar neste novo contexto, esse elemento da democracia como um conjunto de práticas sociais institucionalizadas numa comunidade onde os cidadãos sejam conscientes dos seus direitos, mas sobretudo de seus deveres, assim, estará sendo considerada a cidadania como um processo contínuo e gradativo.

Sendo papel da cidadania o de impulsionar a prática e a efetivação dos outros direitos fundamentais, na medida em que o ser cidadão pode reclamá-los, pode exercer seus direitos dignamente e conscientemente, sendo sabedor de seu potencial e de suas obrigações dentro da comunidade.

Sem a força de tal elemento, o indivíduo apenas deixa-se manipular e levar como massa disforme, sem vontade própria, ao comando e sob o jugo dos que comandam as ações de poder.

Transformar a cidadania dádiva em cidadania processo impende esforço de compreensão por parte dos indivíduos que formam as diferentes comunidades da necessidade de realizar essa mudança, ao passo que se houverem dado conta da importância da transição do seu comportamento estático e conformado para uma atitude ativa e participante, passarão a exigir mais espaço de participação e a utilizar efetivamente os instrumentos já disponíveis de atuação cidadã.

Indivíduos conscientes e atuantes na vida pública podem realizar a mudança social que a democracia reclama: não ser mais uma utopia ou um discurso de falseamento das realidades autoritárias, onde a participação dos verdadeiros donos do poder é apenas simbólica e fugaz, como nas eleições.

Neste novo mundo que pretende ser a pangeia virtual, um imenso bloco de diversidades em constante troca de valores e informações, ser cidadão ativo exigirá participação efetiva e real, informação e educação política, o que se pode chamar de empoderamento social, para que não se percam as conquistas e não se abandonem os princípios mais salutareis trazidos pela democracia: a liberdade e a igualdade.

Se críticas são geridas aos borbotões nas últimas décadas ao movimento constitucionalista moderno, por sua prolixidade simbólica, por sua nominalidade ao invés de uma normatividade, por ser dirigente e não garantir eficazmente seus ditos normativos, por ser um simulacro justificador para as necessidades que posteriormente podem surgir e talvez não se resolvam com os critérios eleitos no instante de sua fundação, tais censuras não deveriam cindir-se somente à norma. Os destinatários da norma, reais detentores do poder, encontram-se em atitude desidiosa perante a realidade.

Merecem igual e mais justa censura os cidadãos livres e capazes de exercer sua cidadania em plenitude que se conservam inertes diante do chamamento ao esforço cívico de ser propriamente povo. Há um povo simbólico, que somente tem voz através das cordas vocais virtuais, há um povo nominalista, sem força de impor sua vontade, há um povo que promete transformar seu futuro, dirigentemente e não garante o presente, como também é um simulacro de povo, tentando justificar a aparente não resolubilidade de seus problemas na falha de sua norma superior.

Reavivar o instinto revolucionário que moveu a burguesia revolucionária francesa, os “sans-culottes” (assim apelidados por sua vestimenta mais rude que a dos nobres), para fazer deste povo manso e pacífico, “deitado eternamente em berço esplêndido”, qual se diz da sua própria Pátria em hino, cidadãos conscientes de seus deveres e obrigações para com a sociedade da qual fazem parte é parte imprescindível da grande tarefa de reformular os moldes existentes.

No âmbito local, nas esferas de poder municipal, esta obrigação de estar partícipe e consciente dos atos praticados pela administração pública, na execução dos mandamentos legais e da elaboração de tais normas torna-se imprescindível ao cidadão. Sendo instâncias mais contíguas ao seu cotidiano, facilitam a aproximação e o contato com os serviços e com os representantes eleitos para tais desideratos.

Inexiste interesse, porém, de atuar neste papel. Mingua a quantidade de pessoas que efetivamente participam ou ao menos, busca informar-se a respeito. E pode-se ver, por meio da pesquisa de campo, que a maioria das pessoas presentes à Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, ali se encontrava para resolver questões de interesse próprio ou de sua categoria. Em análise de quem são os cidadãos a participar ocasionalmente das instâncias políticas, percebe-se que são quase os mesmos, ou seja, não há uma real representação do conjunto da sociedade.

Essa fragilidade do pensamento político crítico dos cidadãos recrudescer a hegemonia de quem pouco se importa com o interesse público, com o bem estar geral, com o desenvolvimento social. O próprio cidadão não tem noção da força de sua voz, quando posta a serviço de todos, da sua presença nas instâncias e órgãos da administração pública, da sua capacidade de intervir nos processos decisórios e transformar a realidade em favor do interesse comum.

A participação necessita, como outras ações humanas, exercício constante para se firmar no patamar de hábito, no rol dos costumes sociais, a fim de não estarem apenas previstos em lei tais mecanismos e por não serem adequadamente utilizados caírem no desuso total e a legislação pertinente ser tocada pela ineficácia social.

Diretamente revés a esta realidade, seria a manutenção do conformismo e da inaptidão ao enfrentamento no campo das ideias e dos debates, por sinal, situação bastante confortável aos que já controlam os mecanismos de poder. Assim sendo, seguiriam protegidos da fiscalização real de seus atos, perpetuando-se em cargos que, por lei, deveriam ser temporários, já que vivemos há mais de dois séculos numa república.

Além destes pontos nevrálgicos da participação, posicionando o olhar para o modelo de democracia liberal que vigora no Brasil e em muitos países ditos

democráticos, vê-se um processo de desgaste de tal modelo onde não mais oferece (ou nunca ofereceu) espaços de participação reais da sociedade na administração do que é público.

A pesquisa detectou falhas no espaço de participação destinado ao cidadão na Câmara Municipal. A Lei Orgânica Municipal é silente e faz-se acompanhar da mudez do Regimento Orgânico da Câmara Municipal no tocante à possibilidade de uso da tribuna do Poder Legislativo municipal pelo cidadão. Anomicamente, os interessados em usar o espaço para tratar de algum assunto necessitam do apoio de um dos vereadores para receberem a permissão de utilizá-lo.

Tal lapso da norma local direciona a impressão de retorno ao tempo dos “coronéis”, dos favores recebidos de políticos em troca da fidelidade e do voto. Não se concebe numa democracia que deseje ser real, não somente de direito, que os soberanos necessitem a permissão dos seus representantes para exercer parcela direta desta soberania. Resta no mínimo, incongruência nesta condição.

Através da participação dos cidadãos nas instâncias de decisão e planejamento da administração pública se firmará a democracia como direito fundamental da sociedade de ser capaz, ela própria, de pensar, debater e encontrar soluções viáveis e eficazes para seus problemas.

Por meio da educação para o protagonismo da participação política, pode-se dar início às transformações necessárias à democracia, para evitar a perda deste direito fundamental, o de ser regido por um governo onde todos possam opinar, debater e decidir, onde a soberania esteja nas mãos do povo, que se faz representar por indivíduos, porém não abre mão de estar a par das atitudes executórias, dos comandos legislativos e ações ou procedimentos judiciais, a fim de averiguarem sempre se tais atos vêm ao encontro do interesse público.

Que a participação é apenas reativa, somente acontecendo em situações de crise, é verdade. Limita-se a personagens repetidos, geralmente indivíduos representantes de determinadas classes ou categorias, também procede. Os próprios cidadãos preferem eximir-se da responsabilidade de atuar ativamente nas questões de interesse público, correta observação.

Todas estas censuras são arrazoadas, porém elas não devem interromper o caminho para a conquista da plenitude da participação política. Através da socialização política, serão corrigidas as falhas do processo de formação do cidadão e se verá a consolidação do direito à democracia pelo exercício da cidadania.

Debater e informar a respeito do que é a cidadania, de como deve ser exercida, de quais instrumentos já se dispõe legalmente, por previsão constitucional, do exercício de uma cidadania ativa e participante é fundamental para a continuidade do processo de democratização pelo qual passa uma considerável parte das nações latino americanas, dentre tais, o Brasil.

Existe uma grave crise de legitimidade no sistema de representação destes modelos democráticos, o que resulta no descrédito generalizado nas diversas instituições de poder e de organização pública. As causas para referida crise são elencadas por estudiosos da matéria e são retroalimentáveis: uma ocasiona a outra, como num círculo vicioso, tornando ainda mais difícil o seu estanque.

Sobre esse descrédito no sistema representativo, principalmente em termos de casas legislativas, alguns autores citam até as expressões “vazio e vácuos de diálogos”, para referirem-se às dissonâncias retóricas quanto ao que se ouve de clamor social em relação ao produzido em termos de legislação.

Verificar o comportamento político dos indivíduos que compareceram às sessões legislativas no Município de Juazeiro do Norte e postam-se nas galerias para assistir ao debate entre os vereadores, demonstrou que essa crise, longe de estancar, talvez esteja em seu momento crítico. As manifestações de repúdio violentas, com gritos de escárnio e uso de palavras de baixo calão para designar os representantes daquele Poder são prova contundente disto. Em alguns momentos, necessitou-se a contenção da guarda municipal para evitar confronto pessoal entre os presentes e os vereadores.

A apatia contumaz dá lugar, em certos momentos, a um sentimento de revolta e o cidadão que não tem o costume de exercer o seu direito de participação, por não conhecê-lo ou não entendê-lo disponível, arvora-se em atitudes excessivas, contraproducentes para a cidadania.

A pesquisa ora concluída pode servir de esteio leve a novos estudos acadêmicos e por que não, incentivar as políticas públicas educacionais do Município a fim de disseminarem o exercício da participação popular como mecanismo de conquista da cidadania ativa.

Uma democracia inteira e forte se faz pelas mãos de todos, mais precisamente pelas vozes de todos, não em uníssono, mas em diversos tons, formando uma verdadeira orquestra de opiniões e ideias, que mesmo não sendo aceitas em sua totalidade, terão sido ponderadas e analisadas, na intenção de buscar o melhor comum, o modo mais favorável e justo para a situação.

A fadiga em envolver-se nas discussões políticas e tomadas de decisões não passa da fragilidade de consciência em respeito da força que reside na fiscalização dos atos administrativos. Quando os cidadãos deem-se conta da real possibilidade em intervir nas decisões administrativas, através das audiências públicas, através dos conselhos auxiliares da administração, através do remédio constitucional da ação popular, ou mesmo da pressão exercida sobre os representantes eleitos, compreenderão mais ativamente a importância da participação e passarão a exercer esse direito com constância.

Entender que público não é somente o que está sob a direção do Estado, público é tudo que diz respeito ao interesse geral, à coletividade; podendo ser estatal ou não estatal. E a partir deste novo espaço é que se pode projetar o modelo do novo cidadão atuante, envolvido com as questões de interesse público, coletivas, capaz de solidarizar-se com os problemas da comunidade.

Não há solidão na seara de quem trilha as propostas de um novo mundo. Embora possa ser ouvida a crítica maledicente sobre o surrealismo de seus ideais, sobre a intransponível barreira do marasmo a que estão dedicados muitos, temos aliados. Aliamo-nos aos que pensam e idealizam esse mesmo projeto e mais forte ainda, nos aliamos à corrupção que grassa, à fome ainda resistente em alguns rincões, à desassistência nos setores de saúde, à morte pela violência desmedida, à escassez de investimentos na educação pública, à falta de saneamento básico nas cidades, às altas taxações tributárias a que estamos sujeitos, a todos os desmandos e descaminhos do dinheiro público. Temos um time de peso. Inspiração para a defesa da democracia e da cidadania ativa não irá faltar.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.
- AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Forense, 2010.
- ANGELIM, Augusto N. Sampaio. *A Câmara Municipal*. Revista Eletrônica Jus com.br. Disponível em: [www1.jus.com.br/doutrina](http://www1.jus.com.br/doutrina). Acesso em; 10 nov. de 2010.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Nestor Silveira. São Paulo: Folha de São Paulo, Coleção livros que mudaram o mundo, 2010.
- Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Ata da 18ª Sessão (21/02/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988, p. 463.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON. *Imprensa: notícias em destaque*. Disponível em <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/a-pedido-da-atricon-stf-suspende-extincao-do-tcm-ce/> Acesso: 4 de jan. 2017
- AUSTIN, Michel; NAQUET, Pierre Vidal - *Economia e Sociedade na Grécia Antiga*. Lisboa: Edições 70, 1986.
- BAQUERO, Marcello. (Org.) *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania, a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. Saraiva. 1994.
- BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991. Disponível em [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/Acidadaniaativa.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/Acidadaniaativa.pdf).
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e democracia*. In: Lua nova Revista de cultura e política. N. 33. São Paulo. 1994. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451994000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451994000200002&script=sci_arttext)
- BÍBLIA. São Paulo: Paulus Gráfica, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) Acesso em: 30 mar. 2015.

- \_\_\_\_\_. *Decreto n. 8.243*, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil/03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em: 2 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 266, de 6 de julho de 1992. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm).
- \_\_\_\_\_. Eleições 2016. Disponível em: <https://www.eleicoes2016.com.br/candidatos-vereador-juazeiro-do-norte-ce/>. Acesso em 03 de Janeiro de 2017.
- BUENO, Eduardo. História do Brasil. 2.ed. São Paulo: Empresa Folha da Manhã e Zero Hora/RBS Jornal, 1997.
- \_\_\_\_\_. TRE/CE Zonas eleitorais. Disponível em: [http://apps.tre-ce.jus.br/NOVO\\_CartorioEleitoral/ZonaConsultaController.do?codzona=28](http://apps.tre-ce.jus.br/NOVO_CartorioEleitoral/ZonaConsultaController.do?codzona=28), Acesso em 12 de Abril de 2017.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão*. São Paulo: Cortez, 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao>. Acesso em: 4 jan. de 2017.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE- História. Disponível em: <http://www.camarsaovicente.sp.gov.br/historia/camara.php>. Acesso em: 04 de jan. de 2016.
- CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque e REZENDE FILHO, Cyro de Barros. *A evolução do conceito de cidadania*. Departamento de Ciências Sociais e Letras. Universidade de Taubaté, 2001. Disponível em <http://www.ceap.br/material/MAT16092013195054.pdf>, Acesso em 3 dez. de 2016.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2008.
- CAVALHEIRO, Andressa Fracaro. *O recall enquanto instrumento de participação popular sob o viés da democracia deliberativa*. In: GORCZEVSKI, Clovis. Direitos humanos e participação política. Vol. I. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.
- CEARÁ, Constituição do Estado do Ceará, 1989. – Fortaleza: INESP, 2016.
- CERVO, Amado L., BERVIAN, Pedro A. e DA SILVA, Roberto. *Metodologia Científica*. São Paulo: Pearson Pentice Hall, 2007.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Editora Moderna, 1984.
- \_\_\_\_\_. Apresentação. In: LEFORT, Claude. *A Invenção Democrática: os limites da dominação totalitária*. Tradução de Isabel Loureiro, Maria Leonor F R. Loureiro. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 37-41.
- CHIAVASSA, Rosana. *Mulheres: as desigualdades persistem*. In: PINSKY, Jaime. *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004.
- CORTINA, Adela. *Cidadãos do mundo, para uma teoria da cidadania*. São Paulo: Loyola, 2005.
- COULANGES, Fustel. *A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma*. Trad. De Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.
- CRIVELARO, Dandara L. Amaral e TREVISAN, Thiago Valentim. *O legado da Magna Carta de 1215*. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1251/1193>. Acesso em: 05 fev, 2016.

- CURVELO, Artur Almeida Santos de Carvalho. *O senado da Câmara de Alagoas do Sul, governança e poder local no sul de Pernambuco*, 2014, 221 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História – Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2001
- DALLARI, Dalmo. *O Município Brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 1961
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- \_\_\_\_\_. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- DEMO, Pedro. *Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil*. Campinas-SP: Autores Associados, 2001.
- ETZIONI, Amitai. *La tercera vía hacia una buena sociedad*. Propuestas desde el comunitarismo. Traducción de José Ruiz San Román. Madrid: Trotta, 2001.
- FONTANA, Eliane e SCHMIDT, João Pedro. *Por que o povo não participa?* Reflexões sobre a baixa participação popular nas audiências públicas à luz da teoria comunitarista e do capital social. In: GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos e participação política*. Vol. VI. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015.
- GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- GORCZEVSKI, Clovis e MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania [recurso eletrônico]: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Educar para os direitos humanos*. Considerações, obstáculos, propostas. São Paulo: Salta, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.
- GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos e participação política*, vol. V. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e participação política: sociedade justa e democrática*. 2017, no prelo.
- GUARINELLO, Norberto Luiz. *Cidades-Estado na Antiguidade clássica*. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2013.
- HEATER, Dearek. *Cidadania uma breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- HABERMAS, Junger. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.
- HERMANY, Ricardo. (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: Ed. IPR, 2010.
- IBGE: Ceará - Juazeiro do Norte – Informações Completas. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230730>. Acesso em 26 dez. 2016.
- ITAPERUNA. Primeira Câmara Municipal – Itaperuna Online. Disponível em: [http://www.itaperunaonline.com.br/Portal/modulos/livrosetextos/o\\_desenv\\_de\\_um\\_municipio\\_dulce/parte\\_1/cap-01-2-06-a-primeira-camara-municipal.htm](http://www.itaperunaonline.com.br/Portal/modulos/livrosetextos/o_desenv_de_um_municipio_dulce/parte_1/cap-01-2-06-a-primeira-camara-municipal.htm). Acesso em: 04 jan. de 2016.
- JUAZEIRO DO NORTE – Resolução nº 297, de 11 de dezembro de 2001. *Regimento Interno da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte*. Disponível em <http://www.camarajuazeiro.ce.gov.br/>. Acesso em: 8 de out. 2016.

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- KARNAL, Leandro. *Estados Unidos, liberdade e cidadania*. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2013.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- MARSHALL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- MEIRELLES, Hely Lopes, WALD, Arnoldo e MENDES, Gilmar. *Mandado de segurança e Ações Constitucionais*, São Paulo: Malheiros, 2014.
- MELLEGARI, Iara Lucia e RAMOS, Cesar Augusto. *Direitos humanos e dignidade política da cidadania em Hannah Arendt*. Revista Princípios, Natal, v.18, n.29, jan./jun. 2011, p. 149-178. Disponível em <http://www.principios.cchla.ufrn.br/arquivos/29P-149-178.pdf>.
- MELO, Carmem Lúcia Gomes Lima Filha. *A cidadania como instrumento de efetivação dos direitos na sociedade democrática brasileira*. Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul. São Paulo, 2012. Disponível em: [http://revistapos.cruzeirodosul.edu.br/index.php/jus\\_humanum/article/viewFile/76/54](http://revistapos.cruzeirodosul.edu.br/index.php/jus_humanum/article/viewFile/76/54). Acesso em: 10 jan. de 2017.
- MELO, Getúlio Costa. *Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Âmbito Jurídico. Disponível: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13959](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13959). Acesso em 21 de nov. 2016.
- MICHILES, Carlos ... [et al.]. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *Do Espírito das Leis*. 3 Edição. São Paulo: Abril Cultural. 1985.
- MOUFFE, Chantal. *La paradoja democrática*. Gedisa Editorial: Barcelona, 2003.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998.
- NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- NUNES, Josiane Borghetti Antonelo e SCHIRMER, Candisse. *Novos fundamentos da democracia: a crise de legitimidade do sistema de representação e novas*

- experiências de democracia participativa. In: Direitos humanos e participação política. Vol. 1, Org.: Clovis Gorczewski. Porto Alegre: Imprensa livre, 2010.
- ODALIA, Nilo. *A liberdade como meta coletiva*. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2013.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Trad. de Luiz Paulo Rouanet.
- PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PEROBELLI, Matheus P. e SCHMIDT, João Pedro. *Superando a dicotomia público/privado: o comunitário e o público não estatal no Brasil*. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2013.
- PLATÃO. *Diálogos*. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE - Orçamento Participativo. Disponível em: <http://juazeiro.ce.gov.br/orcamentoparticipativo/>. Acesso em: 04 Jan. de 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – Orçamento Participativo. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15). Acesso em: 04 Jan. de 2017.
- ROSA, Felipe Augusto Miranda . *Sociologia do direito*, Rio de Janeiro, 2010.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SALVADOR, *Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador - BA*, 1991. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/pagina.aspx?id=6&tipo=1>, Acesso em: 22 dez. 2016.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente*. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: O social e o político na Pós-modernidade*”. 7º Ed. Porto: Edição Afrontamento, 1994.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil* [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015. Disponível em: [http://www.observatoriodasmegropoles.net/new/images/abook\\_file/democracia\\_governolocal\\_2edicao.pdf](http://www.observatoriodasmegropoles.net/new/images/abook_file/democracia_governolocal_2edicao.pdf). Acesso em 18 de nov. 2016.
- SCHMIDT, João Pedro. *Juventude e política nos anos 1990: um estudo de socialização política no Brasil*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em <http://repositorio.unisc.br/jspui/>
- \_\_\_\_\_. *Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão*. In: REIS, J. R e LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas*, Tomo 6, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

- \_\_\_\_\_. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REIS, J. R e LEAL, R. G. *Direitos sociais e políticas públicas*, Tomo 8, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Trad. de Ruy Jungman.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa. Qu'est-ce que leTiers-État?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SILVA, José Afonso, *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros Ed., 2005.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- SOMERS, Margaret R. *Citizenship and the place of the public shere: law, community, and political culture in the transition to democracy*. *American Sociological Review*, 58: 587-620, outubro de 1993. Disponível em: [http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/somers\\_citizenship.pdf](http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/somers_citizenship.pdf).
- SUBIRATS, Joan. *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*. In: FONT, J. (Org.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001. pp.33-42.
- TEIXEIRA, A.C.C. *Os sentidos da democracia e participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005, pp. 41-46.
- THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Trad. de Sergio Karam. Porto Alegre: L&PM, 2011.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da democracia na América*. Tradução Carlos Correia Monteiro de Oliveira. Portugal: Princípia Editora, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O antigo regime e a revolução*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- Disp.:[https://direitasja.files.wordpress.com/2012/07/tocqueville\\_o\\_antigo\\_regime\\_e\\_a\\_revolucao.pdf](https://direitasja.files.wordpress.com/2012/07/tocqueville_o_antigo_regime_e_a_revolucao.pdf)
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 18 dez. 2016.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL: Ceará – Juazeiro do Norte: Zona Eleitoral. Disponível em: [http://apps.tre-ce.jus.br/NOVO\\_CartorioEleitoral/ZonaConsultaController.do?codzona=28](http://apps.tre-ce.jus.br/NOVO_CartorioEleitoral/ZonaConsultaController.do?codzona=28). Acesso em: 04 Jan. de 2017
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- WALKER, Daniel: *História da independência de Juazeiro do Norte*. Juazeiro do Norte: HB Editora, 2010.
- WARAT, Luis Alberto. *Educação, direitos humanos, cidadania e exclusão social: Fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação*, 2003. Disponível em <http://livros01.livrosgratis.com.br/me000690>
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Alfa-omega, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Insuficiência da democracia representativa e novos paradigmas de prática política*. In: *Revista do Direito* n.12 (jul/dez). Santa Cruz do Sul: UNISC, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Do paradigma político da representação à Democracia participativa*. *Revista Seqüência* n° 42, Curso de Pós Graduação em Direito - UFSC, pág 84-97, jul/2001.

\_\_\_\_\_. *Ideologia, estado e direito*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

## APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO UTILIZADO NA PESQUISA



### PESQUISA – A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE COMO FERRAMENTA DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA ATIVA

1. Escolaridade:

- sabe ler e escrever     Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo     Ensino médio incompleto     Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto     Ensino superior completo     Pós-graduação

2. Sexo:

- Feminino     Masculino     Orientação sexual diversa

3. Sua idade: ..... anos

4. Reside na zona urbana ou rural?

- zona urbana     zona rural

5. Qual o seu interesse pela política?

- Me interesse muito     Tenho um interesse médio
- Me interesse pouco     Não me interesse

6. Como você se informa sobre o que acontece no seu município, no país e no mundo?

- televisão     rádio     jornal     internet     revistas     outros .....

7. Você costuma falar de política, por exemplo: sobre eleições, o governo ou a situação do país?

- Frequentemente     Às vezes     Raramente     Nunca

8. Você se considera em condições de entender o que acontece na política?

- Não. Em geral, a política e o governo parecem muito complicados.
- Sim. Quem se interessa pela política consegue entender o que está acontecendo.

9. Você acredita que pode influir na política e no governo?

- Não. O governo não costuma prestar atenção às opiniões de pessoas como eu.

Sim. Existem muitas maneiras de influir na política, mas é necessário que as pessoas se interessem e queiram influir.

10. Você tem exercido o seu direito ao voto nos últimos anos?

tenho votado em todas as eleições

tenho votado em algumas eleições

não tenho votado em nenhuma eleição

11. Você participa de alguma dessas organizações? (múltipla escolha)

partido político  sindicato  associação de moradores

organização de direitos humanos  movimento ecológico

Igreja  movimento feminista  movimento contra o racismo

outro: .....

12. Você já conversou pessoalmente com algum político eleito? (múltipla escolha)

Nenhum  Vereador  Prefeito

Deputado  Senador  Governador  Presidente da República

13. Com que frequência você participa de reunião da Câmara de Vereadores?

Uma vez  poucas vezes  frequentemente

14. Qual o motivo de sua participação em reunião da Câmara Municipal?

questão pessoal ou familiar

questão da minha comunidade ou categoria profissional ou bairro

Qual: .....

questão geral, de todos os munícipes

Qual: .....

15. Com base na sua participação em reuniões da Câmara Municipal, a presença de cidadãos nas reuniões da Câmara influencia o comportamento dos vereadores?

sim, influencia os discursos

sim, influencia as decisões

não, a presença de cidadãos não influencia as decisões ou discursos

16. A sua participação em reuniões da Câmara Municipal mudou de alguma forma a sua compreensão sobre assuntos políticos? (múltipla escolha)

sim, sobre a função dos vereadores e o funcionamento da Câmara Municipal

sim, sobre os meus direitos

sim, sobre a força do povo quando participa

[ ] sim, sobre a política do nosso país

[ ] outro: .....

[ ] não mudou

17. Fala-se muito em “cidadania”. Na sua opinião, participar das reuniões da Câmara Municipal está relacionado com Cidadania?

.....  
.....

18. Na sua opinião, participar das reuniões da Câmara Municipal está relacionado com Democracia?

.....  
.....

**ANEXO A Fotos de manifestantes na Câmara Municipal de Juazeiro do Norte, no ano de 2016.**



Foto 1: Manifestantes contra o aumento dos subsídios de vereadores, prefeito, vice-prefeito e secretários, em 21/10/2016. Fonte: Cariri Metropolitano. Disponível em: [www.blogocrato.com](http://www.blogocrato.com)



Foto 2: Manifestantes contra o aumento dos subsídios de vereadores, prefeito, vice-prefeito e secretários, em 21/10/2016. Fonte: Cariri Metropolitano. Disponível em: [www.blogocrato.com](http://www.blogocrato.com)



Foto 3: Guarda Municipal reforça segurança de vereadores, em 28/10/2016.  
Foto de André Costa, Disponível em:  
[http://blogs.diariodonordeste.com.br/edisonilva/subsidios/prefeito-de-juazeiro-ganhara-r-33-mil-por-mes-vereadores-tambem-terao-aumento/](http://blogs.diariodonordeste.com.br/edisonsilva/subsidios/prefeito-de-juazeiro-ganhara-r-33-mil-por-mes-vereadores-tambem-terao-aumento/)



Foto 4: Manifestantes tentam impedir saída do Presidente da Câmara, Vereador Danty Benedito, após sessão de votação e aprovação do aumento dos subsídios, dia 28/10/2016. Disponível em:  
<https://reporterleonardoferreira.blogspot.com.br/2016/10/confusao-vereadores-de-juazeiro-do.html>.