

DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR, ANALISADOS SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL

Eliani Alves Nobre*
Isabel Maria Salustiano Arruda Pôrto**

RESUMO

Visa o presente trabalho correlacionar os temas da democracia, transparência pública e participação popular, como institutos do Direito Administrativo sob a ótica do Direito Constitucional. A Democracia em seus primórdios originou-se na Grécia antiga, sendo a forma governo em que o povo exerce a soberania, ou seja, representando a vontade popular da maioria, embora respeitado os direitos fundamentais individuais. A Transparência Pública está intimamente ligada com a Democracia, pois é através da daquela que o povo fiscaliza a atuação de seus representantes eleitos, sendo estes os detentores do *munus* público, subordinando-se assim ao interesse da coletividade. A participação popular é a forma de intervenção direta dos cidadãos brasileiros nas esferas Legislativas, Executiva e Judiciária, exercendo assim o povo sua soberania constitucional nos temas de relevantes interesses sociais. Buscou-se a contextualização histórica do desenvolvimento dos referidos institutos, evoluindo até atualidade, repisando a importância dos mesmos para a concretização dos direitos e garantias constitucionais expostas na Lei Ápice de 1988.

Palavras-chave: Democracia. Transparência pública. Participação popular.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como fim o estudo sobre a democracia, a transparência pública e a participação popular como institutos de interseção da administração, sob a ótica do direito constitucional, ressaltando a importância de tais

*Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Vice-Procuradora Geral de Justiça do Estado do Ceará. Coordenadora do Núcleo de Recursos Criminais – NUCRIM. Endereço profissional: Procuradoria Geral de Justiça. Rua Assunção, 1100 – José Bonifácio. CEP: 60050-011 - Fortaleza, CE – Brasil. Telefone: (85) 3452-3736. E-mail: elianinobre@hotmail.com

**Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino/Buenos Aires. Promotora de Justiça de Defesa da Saúde Pública do Ministério Público do Estado do Ceará, Endereço profissional: Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública Av. Santos Dumont, 1350 – Aldeota CEP: 60140-150 - Fortaleza, CE – Brasil Telefone: (85) 32534111 – Fax: (85) 3452-3718. E-mail: psp@mp.ce.gov.br / isabelarrudaporto@terra.con.br

tópicos para a sociedade brasileira.

Com efeito, a democracia é pilastra fundamental da Constituição Federal, promulgada em 05 de Outubro de 1988, ressalvada tanto no preâmbulo como no parágrafo único do art. 1º, que determina que todo o poder emana do povo. É importante, pois, a defesa das instituições democráticas como garantia da própria Constituição, buscando o equilíbrio relativo que é traço característico dos Estados democráticos.

Sem equilíbrio, o poder não se distribui igualmente, restringindo-o para alguns indivíduos ou grupos, o que compromete, sobremaneira, a democracia, a soberania, a separação dos Poderes, o federalismo, a República, a livre concorrência, as liberdades públicas etc.

Nesta ótica, afirma Bulos:

[...] o texto constitucional, enquanto estatuto do poder, é o pressuposto lógico do próprio Estado de Direito, servindo para balizar a conduta de governantes, verdadeiros prepostos da sociedade política, e a conduta dos governados, os quais devem submeter-se ao poder de direito, juridicizado e racionalizado por meio de normas constitucionais. (BULOS, 2010, p. 109)

Os governantes, entretanto, visando privilegiar a norma constitucional da democracia, tem o dever de agir com transparência de seus atos públicos, na medida em que são meros administradores da coisa pública, buscando com a referida transparência informar aos cidadãos o que e como está sendo empregada as verbas oriundas do pagamento de tributos e que se destinam, exclusivamente, à busca do bem estar social e à defesa da Nação.

Entretanto, os governados não se tornam seres inertes ao Estado, podendo agir diretamente na administração pública, nas formas contidas na própria Carta Magna de participação popular, meio em que o indivíduo social intervém diretamente na resolução de controvérsias de interesse da coletividade.

Debruçemo-nos, nas próximas linhas, ao estudo aqui proposto, elaborando um contexto histórico de cada um dos institutos em epígrafe – democracia, transparência pública e participação popular – evoluindo ao estado contemporâneo, demonstrando a importância da interligação entre eles, como forma de defesa da ordem constitucional brasileira.

2 DEMOCRACIA

Etimologicamente a palavra Democracia originou-se do grego “*demos*” e “*kracia*” que significam, respectivamente, povo e governo, sendo a democracia a forma governo em que o povo exerce a soberania, ou seja, representando pela vontade da maioria, embora respeitado os direitos fundamentais individuais.

A democracia surge na Grécia Antiga, mais precisamente na cidade de Atenas, tendo seu apogeu no século 5 a.C. Através da democracia o cidadão ateniense possuía o direito de manifestar-se diretamente nas assembleias, que eram reuniões em que se decidiam questões da própria comunidade.

A participação nas assembleias era um dever dos cidadãos atenienses, tendo estes direito a voto e ainda a manifestar-se sobre seu entendimento com o objetivo de convencer os outros participantes de sua opinião.

Na democracia ateniense todos os cidadãos eram considerados iguais perante a lei, embora que as mulheres, os escravos e os estrangeiros não eram considerados cidadãos, sendo assim excluídos da participação nas decisões sobre a vida da comunidade. Na verdade, a maior parte da população não participava da vida política da cidade, sendo limitada pela minoria “cidadã”.

Na modernidade, nos séculos XVII e XVIII, a democracia ressurgiu através do pensamento liberal que vinha de encontro aos ideais do Absolutismo, presente na Idade Média, em que se defendia o poder concentrado nas mãos do monarca, e a hereditariedade como forma de perpetuação da concentração de riquezas nas mãos dos nobres.

Como referência do pensamento liberal tem-se o filósofo John Locke (1632-1704), o qual defendia que o poder deveria ser exercido por aquele do povo escolhido pela maioria, através do voto, a fim de representar o povo e exercer o governo. Surgiu-se, assim, a soberania popular.

Apesar da mudança de paradigmas, continuou-se a privilegiar as minorias, em virtude do voto ser censitário, dependendo, assim, do pagamento de um tributo (censo), para que o indivíduo pudesse ter o gozo de cidadão e votar, ou seja, a grande parte da população continuava sendo excluída das decisões políticas em virtude de não possuir condições financeiras para adquirirem a cidadania.

No século XVIII, o filósofo Jean Jacques Rousseau (1712-1778), traz uma

nova dimensão da democracia direta nascida na Grécia. Rosseau defendia que a sociedade humana constituiu-se através de um contrato ou pacto social, em que cada membro da sociedade cede sua autonomia e poder em benefício da coletividade. Segundo o aludido pensador, embora fosse a vontade coletiva inalienável e inescusável, os representantes do povo deveriam submeter-se a soberania popular, demonstrada pela decisão da coletividade. Para Rosseau o indivíduo era dicotômico, vez que, além de uma pessoa privada, com interesses próprios, era considerado uma pessoa pública, ou seja, um cidadão que compõe um corpo social.

Nessa época, o Estado Liberal de Direito volta-se para o indivíduo, na busca por defender os direitos deste. Na ocasião, surgem os direitos fundamentais de primeira geração – direito à vida, liberdade, propriedade, segurança – que acabam por refletir na atuação do Estado, o qual passa a interferir minimamente na sociedade (Estado absenteísta).

Verificou-se, porém, já no final do século XIX, que o Estado Liberal de Direito não atendia as demandas sociais das massas, sendo insuficiente as ações estatais necessárias à assegurar as condições mínimas para uma vida digna da população.

Impulsionado por esse contexto social, surge o Estado Social de Direito (*Welfare State* ou Estado do bem estar), buscando a reparação as injustiças motivadas pelo imobilismo do Estado Liberal, surgindo os denominados direitos sociais – direitos de segunda geração: educação moradia, saúde, trabalho, dentre outros. O reconhecimento dessa espécie de direitos visou a promoção da justiça social. Devido ao desenvolvimento do Estado intervencionista em contra ponto ao Estado absenteísta, surgem ideais estatais democráticos, os quais sustentam que o poder emana do povo (princípio democrático), como ideais totalitários, baseados no argumento de que o Estado concentra o poder e detém não apenas o controle da vida pública, mas também da vida privada da população.

Do confronto de tais ideais, surgiu a necessidade de uma nova concepção de Estado, a do Estado Democrático de Direito, caracterizado pela sujeição do Estado e do povo às leis.

Sobre o assunto, José Afonso da Silva ensina que:

[...] o Estado Democrático de Direito representa mais do que a simples reunião do Estado de Direito com o Estado democrático, resultando na

criação de um conceito novo que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. (SILVA, 1995 *apud* HOLTHE, 2006, p. 66)

O surgimento da democracia no Brasil tem como pano de fundo o desenvolvimento do capitalismo industrial, que acarretou profundas mudanças no contexto social e econômico do país, e alcançou seu ápice a partir dos anos de 1930 - período do pós guerra, que motivou o fortalecimento de movimentos sociais e políticos, que culminaram na Revolução de 1930.

O governo que introduziu a democracia no país foi o primeiro governo de Getúlio Vargas(1930-1934), que pôs fim a República Velha, dando um novo contexto político e social no país.

É de se frisar que o Brasil além de ser um Estado de Direito – caracterizado pela sujeição à lei, pela divisão das funções entre os Poderes Legislativo, Executiva e Judiciário e pelo respeito aos direitos e garantias individuais, trata-se de um Estado Democrático, porquanto concentra o poder estatal no povo, que no exercício da soberania popular, elege os seus representantes.

Sobre o assunto destaca-se as precisas Lições de Alexandre de Moraes:

O Estado democrático de Direito, caracterizador do *Estado Constitucional*, que significa que o estado se reger por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, é proclamado, por exemplo, no *caput* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição”, para mais adiante, em seu art.14, proclamar que “ a soberania popular serpa exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (MORAES, 2010, p. 30)

Logo, sendo um Brasil um Estado Democrático de Direito, não apenas o povo, mas o próprio Estado está sujeito ao ordenamento jurídico e ao Direito (Princípio da Legalidade), não possuindo, assim, o Poder Estatal um caráter absoluto. É que a atuação estatal é limitada pelos direitos e garantias fundamentais individuais e pela própria separação de funções entre os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário. Ademais, frisa-se que a existência dos direitos e liberdades individuais conferem a legitimidade ao Estado Democrático de Direito. Nesse sentido destaca-se as precisas lições de Canotilho:

[...] a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva:

(1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa). (CANOTILHO, 1995 apud MORAES, 2010, p. 30).

É de destacar que a democracia no Brasil não se limita ao exercício indireto do Poder pelo povo ao eleger os representantes do governo. Como se abordará a seguir, a soberania popular poderá ser exercida de forma direta e indireta. É o que se infere do art.1º, § 1º, da Constituição Federal, que traz o denominado princípio democrático: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (BRASIL, 1988).

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A promulgação da Constituição Federal do Brasil ocorrida em 1988, desencadeou uma série de ações que tiveram como base o fortalecimento da democracia participativa e social e, neste ponto, o direito administrativo se confunde com o próprio direito constitucional, donde se inclui a transparência pública.

É, pois, dentro da seara administrativa que vislumbramos a administração da *res pública*, sendo, contudo, ela regida pela própria Constituição Federal de 1988. Assim é que nos dizeres de Bonavides, (2005, p. 44-45) “os laços são tão íntimos que alguns tratadistas se confessam em dificuldade para estabelecer distinção clara e válida entre as duas matérias”, e conclui:

As Constituições, em geral, trazem os princípios básicos do Direito Administrativo. Haja vista, a esse respeito, a Constituição brasileira, que contém disposições de Direito Administrativo, como as concernentes à desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social (arts. 182, 185 e 185), as que estabelecem os poderes ou atribuições do Presidente da República e dos Ministros de Estado (arts. 84 e 87, parágrafo único), bem como aquelas pertinentes à Administração Pública, definindo o regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, e as referentes à constitucionalização administrativa das Regiões, que se acham contidas nas quatro seções do Capítulo VII do Título III, relativo à organização do Estado (do art. 37 ao art. 43). São, ainda, de teor administrativo as que traçam a competência tributária dos Municípios e lhes concedem

autonomia, disciplinando aspectos da vida municipal (arts. 30 e 31). (BONAVIDES, 2005, p. 44-45)

A transparência pública surge, pois, como instrumento da democracia representando uma forma de controle e fiscalização dos legítimos donos do poder – o povo - àqueles que os representam, ou seja, é uma forma de acesso à administração pública exercida indiretamente pelos representantes eleitos.

Em outras palavras, a transparência é um tema que se tornou vulgarizado por dois fatores históricos, complementares e concomitantes, no caso do Brasil. Os cidadãos demandam, em um contexto democrático, acesso à informação, conhecer a atuação do Estado e o destino eficiente de seus tributos. Da mesma forma, o fim do regime de exceção do governo militar inaugurou uma nova etapa de aprendizado democrático para a sociedade brasileira, com o fortalecimento das instâncias de participação popular e das atuações sistemáticas e pontuais dos cidadãos e da imprensa, no acompanhamento da coisa pública.

Nesse passo, após a abertura política que se seguiu à ditadura militar temas como participação popular e controle social foram incluídos na Constituição Brasileira, a exemplo do que encontramos nos artigos 1^o, 14^o e 197^o, a saber:

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

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

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

[...]

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

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

[...]

Art. 197^o. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988)

Este fato explica a importância que o Brasil deu a participação dos cidadãos em políticas públicas e no acompanhamento do uso dos recursos

resultante da cobrança de impostos, tema este que trataremos no próximo tópico deste artigo.

Tudo isso é fundamental e reforça a previsão do texto constitucional que visa garantir o cidadão como titular autêntico no exercício do poder e legitima a sociedade como alicerce para a criação de políticas públicas e consecução dos objetivos sociais. Esta orientação constitucional tem impactos que também devem ser considerados. Portanto, é necessário assegurar para os cidadãos uma co-gestão e co-responsabilidade - compartilhada com os poderes institucionais do Estado - para liderar e gerir o controle e processo de auto-controle que fazem parte da comunidade. Este processo visa à melhoria das práticas políticas em consonância com as demandas da sociedade.

Dessa forma, podemos vislumbrar a grande importância das atividades do Promotor de Justiça neste sentido, porque se distingue como um elo entre as demandas populares (coberta através de queixas) e do governo. Em sua gênese o Promotor de Justiça se estabelece como um ponto de equilíbrio entre forças, por vezes muito dissonantes, mas que têm sua importância reconhecida na Constituição Federativa do Brasil pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que alterou art. 37^o, conforme se vê abaixo:

Art. 37^o - § 3^o A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5^o, X e XXXIII;
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998)

Por isso, a qualidade dos serviços públicos podem ser avaliados pelos cidadãos, que direcionam as políticas públicas conforme as suas necessidades. O Controle Social é a fiscalização - por parte dos cidadãos - da administração pública com o objetivo de monitorar o uso adequado e regular de recursos públicos e os resultados das ações governamentais, bem como identificar problemas e soluções, propondo ações para a transformação social de problemas com mais eficiência. Para isso, os cidadãos devem estar equipados com ferramentas que permitam a equalização das forças que enfrentam os diversos protagonistas existentes no

processo democrático.

Nesse ponto, é que encontramos como essencial o princípio da transparência administrativa que, embora não esteja explicitamente contido no texto constitucional, faz-se presente no sentido intrínseco do princípio da publicidade da Administração Pública, garantida no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, acima transcrito. Conjugando este entendimento, liça Maffini:

Assim, é possível concluir-se que o princípio (ou sobreprincípio) da transparência da Administração Pública resulta da conjugação, dentre outras, das seguintes normas constitucionais: a) princípio democrático, b) princípio da publicidade, c) direito de petição e princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e da eficiência, d) princípio da motivação e, por fim, e) princípio da moralidade administrativa.(MAFFINI, 2005, p.08)

Desta forma, é que o conjunto dos princípios acima mencionados formam, exatamente, a necessária transparência pública da Administração Estatal, que se faz direcionada aos cidadãos brasileiros.

No entanto, é necessário que cada pessoa tenha consciência de seu papel como controlador e fiscalizador do Estado, porque esse é o ponto de convergência de todas as políticas governamentais. Os regulamentos, as regras, o eleitos ou funcionários designados, os poderes do Estado têm apenas um dever: cumprir as exigências de cada cidadão quando concomitante com a melhoria da sociedade. Portanto, há uma circularidade do modelo. As ações dos cidadãos são essenciais para o desenvolvimento do controle social que, por sua vez, é essencial para a eficácia das políticas públicas.

Outrossim, o Estado tem o cidadão como um grande aliado na melhoria de suas ações, uma vez que este Estado precisa ser capaz de fazer ações que melhorem a participação do cidadão afim de que percebam a importância de abraçar seus deveres sociais, vislumbrando como os recursos públicos são aplicados de forma a corresponder com as demandas da população, abrangendo suas ações com mais legitimidade, porque se baseiam sobre as aspirações populares. Nesse aspecto, ressalta-se a transparência como uma ferramenta efetiva para melhorar o controle social.

Democracias em todo o mundo, particularmente aqueles que estão em processo de consolidação, enfrentam enormes desafios, não só nas esferas econômica e social, mas também na forma de governo democrático. Embora seus

líderes sejam eleitos através de processos relativamente justos e transparentes, uma vez no poder, muitas vezes enfrentam desafios críticos para representar adequadamente seus eleitores e responder às suas necessidades e demandas.

Em grande parte, esse déficit de governabilidade democrática resulta não só de uma falta de capacidade institucional e técnica para resolver, por muito tempo negligenciado e cada vez mais complexo, os problemas sociais e econômicos, mas também de uma falta em aderir à básicos princípios democráticos, incluindo transparência e responsabilidade. Os cidadãos elegem os seus líderes esperando por eles para representar seus eleitores de forma eficaz e introduzir, implementar e monitorar políticas públicas que respondam às necessidades coletivas.

Desse modo, os cidadãos esperam e têm o direito de saber o que o governo faz; como ele faz, como sua ação impacta sobre eles, e que o governo tem obrigação de prestar contas e ser transparente para os cidadãos.

Um grande aliado nessa busca pela transparência tem sido a tecnologia, em especial a utilização da internet. Este instrumento fornece acesso a uma grande variedade de informações e documentos das várias instituições governamentais. No início da década de 90 os cidadãos não tinham um meio fácil de obter informações, agora eles podem obtê-las em grande quantidade e variedade, a qualquer hora do dia e independentemente de onde elas estão baseadas.

Pode-se dizer que este acesso possibilitou uma grandiosa contribuição para buscar mais transparência, melhorando assim a aceitação pública das estruturas institucionais do Governo. A transparência no sentido de divulgação de informações dos agentes públicos é geralmente conectado a legitimidade, pois quando os cidadãos têm a possibilidade de propor e controlar a formulação de políticas públicas e analisar seus resultados a legitimidade das estruturas institucionais é reforçada. Neste contexto, a Internet desempenha um papel muito importante e se constitui no principal meio para garantir transparência para a população, sendo o melhor canal para a comunicação de informações complexas e completas em qualquer área de trabalho.

Por fim, salientamos como um importante passo para a transparência pública no Brasil, a edição da Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, pela atual Presidente da República Dilma Roussef. Referido diploma legal regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, em atenção os princípios da Administração Pública já citados neste artigo,

ormente o da publicidade e o da moralidade, e é aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. No texto desta nova lei, fica instituído como princípio fundamental que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo somente a exceção.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, formulada em Assembleia Nacional Constituinte por representantes do povo brasileiro, prevê no parágrafo único do artigo 1º que “todo o poder emana do povo”. Por esta razão o cidadão, como titular de direitos e no gozo da cidadania plena, pode e deve desempenhar suas prerrogativas constitucionais, bem como participar da gestão dos negócios do Estado.

Nesse contexto, a democracia é o instrumento utilizado pelos cidadãos brasileiros como forma de exercer o poder emanado pela Constituição Federal de modo direto, ou ainda, fiscalizar os agentes políticos cujo tal poder foi delegado para ser exercido por meio de representação.

Desse modo, uma das obrigações assumidas pela Administração Pública é o dever de agir com transparência, dando a devida publicidade aos seus atos de gestão, de modo que facilite o conhecimento e a fiscalização de seus atos pelo povo, efetivando, sobremaneira, o Estado Democrático de Direito.

O que se vê, todavia, é uma luta histórica pela efetivação deste poder pelo povo, uma vez que a participação do indivíduo pressupõe a conscientização de sua força e de seu papel dentro da sociedade, sem tal, o cidadão permanece servil aqueles que detém o poderio econômico.

Sobre o assunto, Gesta Leal ensina:

É nesse sentido que se pode afastar a crise de materialidade da vontade geral em países como o Brasil, fragmentado em seu tecido social, com profundos déficits de políticas públicas comunitárias e com alto índice de tensão e conflituosidade de sua cidadania, transformando o Estado Nacional em um repositório de estratégias perversas de gestão dos interesses corporativos das elites dominantes. (LEAL, 2000, p. 81)

O cidadão brasileiro precisa ter em mente que a participação popular é a efetivação da soberania do povo em ação, sendo este o efetivo exercício do poder político pelo seu titular, que é inerente e indispensável à democracia contemporânea.

Começamos, pois, a elencar como mais concreto ato de participação popular, garantindo a soberania do povo, o direito político ao voto direto e secreto, em que se escolhe os representantes da nação. Neste sentido, ensina Moraes (2010, p. 229) que “são direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no status *activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania”.

É bom que se diga, minudentemente, que o voto, apesar de ser o principal instrumento de participação popular, não é o único meio. Sendo certo, como já afirmado acima, que o cidadão possui o poder/dever de agir diretamente na administração pública.

Assim, a Constituição disciplina a organização fundamental do Estado e distribui o exercício do poder, discriminando, nos seus termos, meios de participação popular direta, como podemos ver na parte final do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, que diz “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesse passo, podemos relatar as hipóteses previstas constitucionalmente de participação popular na organização política brasileira, de modo a melhor assimilar o seu alcance.

As formas de participação popular mais citadas entre os doutrinadores constitucionalistas são aquelas que dizem respeito à função legislativa e estão expressamente previstas na Carta Magna de 1988, no seu art. 14, quais sejam, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo.

A iniciativa popular está expressamente regulada na própria Constituição, no art. 61, §2º, e por meio dela, é permitida a elaboração de projetos de lei pelos cidadãos do país, desde que obedecidos os requisitos formais para tal, in verbis:

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

Cumpramos ressaltar que já há quatro leis no Brasil que surgiram através de projetos de iniciativa popular. A primeira delas deu origem à Lei nº 8.930 de 7 de Setembro de 1994, que aumentou o rol dos crimes hediondos. Houve ainda a promulgação das leis 9.840/99 e 11.124/05. A mais recente das leis criadas a partir da iniciativa popular é a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que aumenta o rol de inelegibilidade de candidatos com o fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Empós, podemos falar, ainda que sucintamente, sobre o plebiscito. Meio de participação popular previsto na Constituição Federal de 1988, é regulamentado pela Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998, e é uma forma de consulta prévia feita ao povo acerca de temas relevantes para que indiquem sua opinião sobre a edição ou não de uma norma, ou matérias outras de relevância constitucional, legislativa ou administrativa.

Em 1993, tivemos o primeiro plebiscito brasileiro, que buscava consultar o povo acerca da mudança sobre a forma e o sistema de governo do país. Através deste plebiscito, o povo poderia escolher entre o regime republicano, que já vigia no Brasil, ou mudá-lo para o regime monárquico. Quanto ao sistema de governo, poderia ser presidencialista ou parlamentarista. O povo foi às urnas em 21 de Abril de 1993 e decidiram por manter tanto a forma de governo – republicano, como o sistema presidencialista.

Outro plebiscito realizado recentemente no Brasil dizia respeito a divisão do Estado do Pará, donde na proposta o Estado seria desmembrado e criado, além do Pará, os Estados de Tapajós e de Carajás. Naquela oportunidade, a população interessada diretamente sobre o tema foi levado às urnas em 11 de Dezembro de 2011, e decidiram pela manutenção do território original de Pará.

Falamos, por fim, do referendo como forma de participação popular. Similarmente como plebiscito, o referendo é uma forma de consulta ao povo para que delibere assuntos de relevante interesse, diferindo do plebiscito apenas no momento em que se é feita tal consulta, ao invés de prévia, no referendo a população é convocada depois do ato, exigindo-se uma ratificação ou rejeição do povo.

Dessa forma, o povo foi chamado às urnas para decidir a aprovação ou não da mudança do texto da Lei nº 10.826/2003, que versava sobre a proibição de comércio de armas de fogo e munições, em 23 de outubro de 2005, tendo decidido

pela não proibição de tal comércio.

Em 31 de Outubro de 2010, também por meio de referendo, os cidadãos de Acre foram convocados para decidir acerca do horário oficial do Estado em relação à Brasília, tendo a população mantido o horário já utilizado.

Saindo da esfera legislativa, a participação popular pode se dar, também, nos julgamentos proferidos perante o Tribunal do Júri, o que infere a sua intervenção na função judiciária. Nestes casos, o acusado de crime doloso contra a vida é submetido a julgamento por um Conselho de Sentença composto por sete cidadãos escolhidos aleatoriamente dentre a população do local do crime (Código de Processo Penal, arts. 439-496), sendo sua decisão soberana, nos termos do art. 5º, inc. XXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

Existe, ainda, como forma de participação popular judicial, a ação popular e a ação civil pública, sendo a primeira de legitimidade de qualquer cidadão e a segunda para associações civis ou sindicatos. Tais intervenções do povo, visa proteger direitos coletivos e estão regulados na Magna Carta de 1988.

Existem, ainda, meios de participação popular que saem da esfera legislativa e judiciária, adentrando no poder executivo. Desta forma, a Constituição Federal prevê formas de intervenção do povo nas questões atinentes à seguridade social (art. 194), à saúde pública (art. 198, inc. III) e à assistência social (art. 204, inc. II).

É justamente nesta última função que o legislador constituinte teve maior preocupação em garantir a participação popular na gestão das políticas públicas responsáveis pela implementação dos direitos sociais, como forma de garantir a efetivação desses direitos, bem como para servir de instrumento de adequação da atuação do Estado às principais e reais necessidades da população constitui uma das principais virtudes da participação popular.

O que percebemos, pois, do estudo até aqui elaborado, é que o poder emana do povo, contudo é exercido por meio de seus representantes políticos eleitos para tal fim, podendo o povo exercê-lo diretamente nas formas acima transcritas. Para isso, é necessária uma conscientização dos legítimos donos do poder, para que possam exercer seus deveres como formar de tutelar seus direitos, sem estarem, contudo, alienados por elites minoritárias e abusados pelas massas.

4 CONCLUSÃO

Ao analisarmos isoladamente cada um dos três tópicos acima expostos – Democracia, Transparência Pública e Participação Popular, passamos a ver, desde a evolução histórica até os seus fundamentos, que são institutos interligados entre si.

Na percepção que fizemos, a base fundamental que rege a transparência da administração pública e a participação popular é justamente a democracia. Neste ponto, é essencial o preâmbulo da Constituição Federal de 1988, que diz:

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

Nesta ótica, quando o legislador constituinte assegura o exercício dos direitos sociais, a igualdade e a justiça como alguns dos valores supremos da nossa sociedade, ele fornece, como instrumento de concretização de tais garantias a transparência pública e a participação popular.

É, pois, a transparência pública relacionada com a administração estatal realizada de modo indireto, por meio de representantes do povo, eleitos para tal fim, por meio do voto direto e secreto. Contudo, o poder de administrar os bens públicos, as receitas do Estado e suas respectivas destinações, não é ilimitado, sendo regulado pela própria Magna Carta, pelos princípios expostos no seu art. 37, quais sejam, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Com isso queremos dizer que os representantes do povo devem ser fiscalizados, na medida em que exercem a função pública de administradores estatais, pelos próprios cidadãos brasileiros, sendo, pois, indispensável a transparência de seus atos, como forma de fomentar a referida avaliação dos administradores pelos administrados, facilitando, sobremaneira a fiscalização.

Por outro lado, a participação popular se dá justamente no caminho oposto ao da transparência pública. Neste caso, não se está mais tratando de poder

público exercido por meio de representantes e, sim, exercido diretamente pelo povo.

São ocasiões em que o povo, como titular do poder, exerce sua administração direta nas diretrizes do Estado-nação, podendo se dar, dentre outros meios, pela iniciativa popular, plebiscito e referendo, sem prejuízo das demais formas expostas no capítulo pertinente ao tema.

Como se vê, a democracia que rege a República Federativa do Brasil é o direcionamento para que o povo fiscalize seus administradores, por meio da transparência administrativa, ou para que exerça diretamente suas escolhas sobre a sociedade em que vive, o que se faz por meio dos institutos da participação popular, sendo esta a análise final do tema aqui exposto.

DEMOCRACY, TRANSPARENCY AND PUBLIC PARTICIPATION POPULAR, DISCUSSED UNDER THE CONSTITUTIONAL PRISMA

ABSTRACT

The present work aims to correlate the themes of democracy, transparency and public participation, as institutes of Administrative Law from the perspective of Constitutional Law. Democracy in its beginnings originated in ancient Greece, being the government in which the people exercise sovereignty, that is, representing the popular will of the majority, but respected the fundamental individual right. The Public Transparency is closely linked with democracy, for it is through the people that monitor the performance of their elected representatives, which are the holders of public munus, thus subordinating the interest of the community. Popular participation is a form of direct intervention in the spheres of Brazilian citizens Legislative, Executive and Judicial, thereby exercising the people their constitutional sovereignty on matters of relevant interests. We tried to contextualize the historical development of these institutions, evolving into today, harping on the importance of them for the achievement of constitutional rights and guarantees set out in Law Summit 1988.

Keywords: Eviction. Denunciation of the dispute. Eviction of autonomous action. Social Principles of the Agreement.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. atualizada. São

Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 mar. 12.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 22 maio 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 22 maio 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São paulo: Saraiva, 2010.

HOLTHER, Leo van. **Direito constitucional**. 2. ed. rev ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Poder Político, Estado e Sociedade. **Revista da Faculdade de Direito**. Caxias do Sul: EDUCS, dez. 2000.

MAFFINI, Rafael da Cás. O Direito Administrativo nos quinze anos da Constituição Federal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n.2, abril/maio/Junho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005-RAFAEL%20CAS%20MAFINNI.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2012

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo. Atlas, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Resolução da Assembleia Geral da ONU 217 A (III), 10 de dezembro de 1948. Disponível em:

http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 29 maio 2012.