

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Uma perspectiva comparada
acerca da (não) efetividade da
democracia local no Brasil e em
Portugal**

**A comparative perspective
on the (non) effectiveness of
local democracy in Brazil and
Portugal**

Matheus Passos Silva

Uma perspectiva comparada acerca da (não) efetividade da democracia local no Brasil e em Portugal*

A comparative perspective on the (non) effectiveness of local democracy in Brazil and Portugal

Matheus Passos Silva**

RESUMO

O objetivo do texto é fazer uma análise comparativa entre a legislação portuguesa e a brasileira que se refere ao exercício de poderes políticos, por parte dos cidadãos, em âmbito local. A perspectiva adotada é a de que a participação política dos cidadãos deve ser ampliada para além do momento eleitoral por meio da chamada cidadania ativa. Na primeira parte, apresenta-se uma definição teórica do conceito de democracia, com ênfase à definição do termo feita por Norberto Bobbio. Na segunda parte, são mostradas as principais falhas da democracia representativa em seu modelo atual. Por fim, na terceira parte, é feita uma análise da legislação portuguesa e brasileira em que se conclui que, em ambos os casos, a despeito da existência de previsão legal para a atuação política do cidadão, esta não ocorre. Para solucionar esse problema, sugere-se a redefinição jurídica do conceito de cidadania em direção à chamada cidadania ativa, que atribui ao cidadão não apenas o direito de participar mas também o dever de fazê-lo. O artigo se fundamenta em uma metodologia eminentemente bibliográfica, com a apresentação de conceitos teóricos sobre os temas analisados, bem como de estatísticas que comprovam que o modelo atual, fundado exclusivamente na participação eleitoral, gera distanciamento do cidadão em relação à res publica. O tema é relevante especialmente quando se considera o contexto atual da representação política, em que novas formas de participação cidadã se apresentam como necessárias dado o verdadeiro desencantamento com a política existente em grande parte das sociedades ocidentais.

Palavras-chave: democracia; representação; cidadania; dever fundamental; Brasil; Portugal.

ABSTRACT

The objective of this article is to make a comparative analysis between Portuguese and Brazilian legislation concerning the exercise of political power by citizens at the local level. The adopted perspective is that citizens' political participation should be expanded beyond the election time by the so-called *active citizenship*. The first part presents a theoretical definition of

* Recebido em 02/09/2016
Aprovado em 24/09/2016

** Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Brasil). Bolsista CAPES – Proc. nº 1791/15-0. Investigador não doutorado do CEDIS da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Professor no Centro Universitário UniProjeção. E-mail: contato@profmatheus.com

the concept of democracy, emphasizing the definition of this concept by Italian jurist Norberto Bobbio. In the second part it is shown the main failures of representative democracy in its current model. Finally, the third part consists of an analysis of the Portuguese and Brazilian law which concluded that in both cases, despite the existence of legal provision for the political activity of citizens, the same does not occur. To solve this problem, it is suggested the legal redefinition of the concept of citizenship towards to what is called *active citizenship*, which gives the citizen not only the right to participate but also the duty to do so. The article is based on an eminently literature methodology, with the presentation of theoretical concepts on the topics analyzed, as well as statistics which show that the current model, essentially based exclusively on the electoral representation, generates detachment of the citizen from the *res publica*. The theme is particularly relevant when considering the current context of political representation, in which new forms of citizen participation are presented as necessary given the real *disenchantment with the existing politics* in most Western societies.

Keywords: democracy; representation; citizenship; fundamental duty; Brazil; Portugal.

1. INTRODUÇÃO

Uma das definições clássicas e mais difundidas da ideia de democracia é a que se encontra presente na famosa frase do presidente dos Estados Unidos, Abraham Lincoln, que afirmou que a democracia corresponde ao “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Seguindo um pensamento que então se desenvolvia na Europa, o presidente americano acreditava que não bastava haver representação política do cidadão, mas sim que competia a este tomar parte na condução do governo para que, em última instância, se concretizasse a liberdade individual.

Nessa perspectiva o conceito de democracia acabou por reformular o próprio conceito de representação política que já então existia (fala-se neste artigo sobre fins do século XIX), de maneira que os eleitos passaram não apenas a *representar* os cidadãos — em uma espécie de *contrato social* — mas também a efetivamente permitir que os cidadãos tomassem decisões na esfera política, especialmente quando se considera a expansão do sufrágio ocorrida com base no início do século XX e concretizada, em maior ou menor grau, ao final da Segunda Guerra Mundial.

Contudo, apesar da contínua ampliação do direito ao sufrágio — o que permite o entendimento de que cada vez mais e mais cidadãos passaram a ter a possibilidade de intervir nos rumos do Estado —, o que se percebe, na atualidade, é que ocorre um verdadeiro *descontentamento* do cidadão com a política de maneira geral. Em maior ou menor grau, os cidadãos têm vindo a rechaçar “a política”, ou a “classe política”, como sendo algo que, a cada dia, parece deixar de ser um “mal necessário” para se transformar em verdadeiro incômodo na vida cotidiana.

Uma das maneiras encontradas pela doutrina jurídico-política para a solução desse problema foi a defesa da ideia de que a prioridade, no que diz respeito ao exercício do poder político pelo cidadão, deveria ser dada à administração local. Por outras palavras, muitos são os autores que defendem que uma maior — e verdadeira — democratização da sociedade passa pela ampliação das possibilidades garantidas aos cidadãos para que interfiram nas esferas de poder que administram aquilo que está mais próximo do cotidiano desses cidadãos, fazendo com que estes possam intervir, de maneira mais incisiva, naquilo que diz respeito à coletividade.

Contudo, a despeito de iniciativas jurídicas existentes em Portugal e no Brasil que caminham nesta direção, o que se vê é que tais iniciativas parecem não contribuir para o verdadeiro exercício da cidadania. O que aqui se argumenta é que existem *aberturas jurídicas* à participação do cidadão, mas tais *aberturas* não são suficientes para que o cidadão perceba a importância do seu envolvimento com aquilo que diz respeito à sua comunidade.

Dessa forma, parece ser clara e premente a necessidade de se ressignificar a ideia de cidadania, transformando-a em verdadeira *cidadania ativa*, de maneira a fazer com que o cidadão não apenas tenha a oportuni-

de *efetiva* de participar do processo de tomada de decisão – nomeadamente no âmbito das políticas públicas – mas também de maneira a fazer com que o cidadão seja *responsável pelas consequências de seus atos*, cumprindo verdadeiro *dever fundamental* de participação política que vai além da esfera eleitoral.

É esta, em síntese, a proposta deste texto. Para tanto, na primeira parte, apresenta-se uma conceitualização teórica da ideia de democracia, tendo-se por base o pensamento político-jurídico do jurista italiano Norberto Bobbio. Em seguida faz-se um apanhado dos principais problemas que, na atualidade, levam à falta de participação política do cidadão – e, em consequência, geram deficit de representação política, a qual estimula, ainda mais, a falta de participação política, em verdadeiro círculo vicioso. Por fim são analisadas as legislações portuguesa e brasileira, de maneira comparativa, com o objetivo de mostrar que ainda não há, nesses dois países, a necessária abertura à efetiva participação política dos cidadãos, de maneira que estes sejam efetivamente responsáveis não apenas pelo sucesso, mas também pelo eventual fracasso das decisões administrativas que dizem respeito à coletividade.

2. O MODELO DE DEMOCRACIA OCIDENTAL NO SÉCULO XXI

Quando se fala em democracia, na atualidade, talvez a primeira ideia que venha à mente do cidadão seja a de *eleições*. A associação entre o conceito de democracia e a prática eleitoral é automática, especialmente, em países, tais como o Brasil e Portugal, que implantaram regimes político-jurídico democráticos por meio de uma ruptura com o passado autoritário: se antes, no período ditatorial, não havia eleições — ou se quando existiam eram reconhecidamente manipuladas —, estas passaram a ser um dos símbolos mais visíveis, para o cidadão, do novo regime democrático.

Contudo, a ideia de democracia vai muito além da simples realização de eleições periódicas para a escolha de governantes. É plenamente possível afirmar que a democracia está diretamente relacionada não apenas a regras constitucionais mas também a princípios e, mais ainda, que a democracia é verdadeiro *valor jurídico* da atualidade¹.

O processo de surgimento desse valor, contudo, é relativamente tortuoso. É, apenas, a partir das revoluções liberais de fins do século XVIII e início do século XIX que surgem as ideias de *limitação do poder do Estado*, por um lado, e de *representação de parcelas da população*, por outro. É de se destacar, entretanto, que, nesse período, o que existia era muito mais uma teoria da *representação* do que uma Teoria Democrática. Em outras palavras, desenvolveram-se teorias que justificavam a representação dos estratos mais elevados da sociedade sem que houvesse verdadeira democratização da sociedade como um todo²: legitimavam-se os governantes por meio do consentimento dos governados sem que estes, necessariamente, tivessem participação efetiva nos comandos do Estado. Mais ainda, pode-se entender o governo representativo como um sistema político-jurídico no qual o cidadão se via incapaz (ou impedido) de exercer o poder político – em outras palavras, de ser o efetivo *titular* do poder político, restando, portanto, ao representante, ou poder-se-ia dizer, ao *delegado do poder político pelo cidadão*, a função governativa³.

É apenas a partir da Primeira Guerra Mundial que se torna possível falar a respeito de regimes *democráticos* e não apenas *representativos*. Nesse sentido, a expansão do direito de sufrágio para o exercício da capacidade

1 É importante destacar que a democracia, mais do que relacionada à ideia de voto, está relacionada à ideia de que o cidadão deixou de ser *objeto* do poder político do Estado para ser seu *sujeito*. Em outras palavras, o estabelecimento de um regime democrático objetiva “converter os súbditos em cidadãos completos” de maneira a “elevar os homens na Cidade de simples sujeitos ao poder a verdadeiros sujeitos do poder”. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 366.

2 Talvez a única exceção à teoria político-jurídica da democracia à época seja Rousseau que, com seu *Contrato Social*, buscou fazer com que todos os *homens* pudessem participar politicamente.

3 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 15-17.

eleitoral ativa devido ao fim de critérios censitários – e, mais ainda, para o exercício da capacidade eleitoral passiva –, e, ainda, à expansão da garantia de liberdades individuais – especialmente aquelas relacionadas à liberdade de expressão – são alguns dos elementos que permitiram a expansão e a consolidação de um modelo democrático constitucional que se mantém até os dias atuais. Além disso, deve-se chamar a atenção a uma mudança fundamental em relação aos governos representativos do século XIX – qual seja, o fato de que os regimes político-jurídicos do século XX só se tornaram efetivamente democráticos quando os cidadãos passam a ser *titulares* do poder político, de maneira a fazer com que sua vontade pudesse ser “jurídica e politicamente eficaz”⁴ no que diz respeito à definição dos rumos do Estado.

Contudo, o conceito de democracia pode vir a ser manipulado, no sentido de ser utilizado para designar como democráticos regimes político-jurídicos que não o são. O conceito, que traz embutido em si valores caros à chamada “sociedade ocidental”, é, atualmente, tão banalizado que até mesmo Estados com regimes político-jurídicos claramente ditatoriais se utilizam da palavra para se autodefinirem; da mesma forma, tais regimes se utilizam de mecanismos claramente vinculados à democracia para tentarem demonstrar seu “caráter democrático”⁵. Nesse sentido, torna-se relevante a definição conceitual de democracia de maneira a ter-se claro o que o conceito significa para que o mesmo possa ser analisado, mais à frente, em sua aplicação concreta na realidade.

O jurista italiano Norberto Bobbio afirma que “por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade)”⁶. Dessa maneira, para que determinado regime venha a ser considerado como democrático torna-se necessária a presença desse *conjunto de regras de procedimento*⁷ em seu ordenamento jurídico, as quais são sintetizadas pelo referido autor da seguinte maneira:

1. o poder Legislativo deve ser composto por membros eleitos direta ou indiretamente pelo povo;
2. junto ao poder Legislativo deve haver outras instituições com dirigentes eleitos, tais como órgãos da administração local ou o chefe de Estado;
3. todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e de sexo, devem ser eleitores;
4. todos os eleitores devem ter voto igual;
5. todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível – em outras palavras, é necessário haver liberdade de expressão, tanto do ponto de vista do eleitor quanto do ponto de vista do candidato;
6. todos os eleitores devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas – ou seja, devem existir no mínimo dois partidos políticos para que o cidadão tenha liberdade de escolha;
7. tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do poder Legislativo vale o princípio da maioria numérica, podendo ser estabelecidas várias formas de maioria;
8. nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições;

4 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 17.

5 Basta, a este respeito, visualizar o Brasil durante o regime ditatorial militar, quando o Congresso Nacional esteve em funcionamento, bem como dois partidos políticos e, ainda, com a realização de eleições periódicas – fatos utilizados pelo regime político de então para se autointitular como *democrático*, o que, logicamente, não o era.

6 BOBBIO, Norberto. Verbete “democracia”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 326.

7 É necessário destacar que as regras a seguir apresentadas são vinculadas diretamente ao critério eleitoral, ou seja, estão vinculadas à cidadania em sentido restrito, não em sentido amplo. Sobre esta distinção entre cidadania em sentido amplo e sentido restrito ver GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

9. O órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo⁸.

É importante destacar, entretanto, que a simples presença de tais regras no ordenamento jurídico de determinado Estado não o transforma *automaticamente* em um regime democrático. A esse respeito, não é possível nem mesmo afirmar quantas regras são necessárias para que um Estado seja considerado como democrático; a única certeza que se tem é que um Estado que não possua em seu regime jurídico nenhuma destas regras certamente não é uma democracia. Assim, o que se pode afirmar é que uma vez que esteja presente ao menos uma das regras acima elencadas, os Estados classificar-se-ão como mais ou menos democráticos, uns em comparação a outros⁹.

A análise da democracia, entretanto, se torna incompleta quando o conceito é analisado apenas do ponto de vista formal, ou seja, quando analisado apenas com base na presença ou ausência destas regras no ordenamento jurídico de determinado Estado. A título de exemplo, veja-se o caso brasileiro quando se compara o regime ditatorial anterior à Constituição de 1988 ao regime pós-Constituição de 1988. Comparando-se os dois momentos e tendo-se em vista apenas as regras acima apresentadas, é possível afirmar que as regras indicadas nos números 5 e 8 não estavam presentes durante o regime militar, enquanto é possível afirmar que, no período pós-Constituição, todas as regras estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro. Nessa interpretação seria forçoso admitir que o regime pré-1988 era *menos* democrático do que o atual, ainda que não necessariamente uma ditadura *completa*.

Torna-se necessário, portanto, complementar a conceitualização acima apresentada com o entendimento de que a democracia não pode ser vista apenas sob o ponto de vista da presença ou ausência de *regras jurídicas*, mas também no sentido de ser um *princípio estruturante* do Estado moderno – especificamente do Estado pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto a democracia se afigura como elemento de destaque na proteção da própria *dignidade humana*¹⁰, já que o respeito a tal princípio se encontra na base de qualquer regime político-jurídico que se pretenda como democrático¹¹ – ou seja, a democracia passou a ser vista não apenas do ponto de vista jurídico, mas também axiológico, como verdadeiro direito humano¹².

Da mesma maneira, nunca é demais ressaltar que um regime político-jurídico, efetivamente democrático, pressupõe, conforme dito anteriormente, que a *titularidade* do poder político seja dos cidadãos. É necessário que a estes sejam dadas todas as condições para o *real* exercício do poder político de maneira que possam formar uma *vontade política* autônoma frente aos governantes – ou seja, “a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério de ação dos governantes”¹³. Da mesma maneira, espera-se que em um regime político-jurídico democrático os cidadãos sejam titulares não apenas do poder

8 BOBBIO, Norberto. Verbete “democracia”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 327.

9 BOBBIO, Norberto. Verbete “democracia”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 327.

10 “Dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de *propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos*” MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; LEONCY, Léo Ferreira; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Comentários à Constituição do Brasil*. Série IDP. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 444, grifo nosso. Recurso digital.

11 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 39.

12 Destacam-se neste contexto de democracia como direito humano o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos.

13 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 60.

constituente mas também do poder *constituído*, o que corresponde à possibilidade dos cidadãos terem “*meios actuais e efectivos de determinar ou influir nas directrizes políticas dos órgãos das várias funções estatais (legislativa, administrativa etc.)*”¹⁴.

É importante chamar a atenção, contudo, ao fato de que a titularidade do poder político pelo cidadão não lhe dá o direito de agir conforme bem entender, ou seja, não se pode imaginar que o poder político dos cidadãos seja absoluto. Convém, sempre, ter em mente que um regime democrático precisa respeitar não apenas a vontade da maioria, mas também a vontade da minoria (vide regra 8 acima). Em outras palavras, um sistema democrático é aquele que respeita – e concretiza – a vontade da maioria *mas* não de maneira absoluta, negando e/ou retirando direitos das minorias; caso assim agisse, um regime democrático seria tão absolutista quanto um regime ditatorial. Também o poder político do qual os cidadãos são titulares é limitado, não sendo possível pressupor, portanto, que a vontade da maioria deva ser concretizada a todo e qualquer custo: sendo a democracia um direito humano, a vontade da maioria está limitada pela própria preservação da dignidade humana como uma espécie de *ultima ratio* protetiva dos direitos fundamentais de *todos* – e não apenas da maioria.

3. A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Não há dúvida alguma de que Portugal e Brasil, ao menos do ponto de vista constitucional, são regimes político-jurídicos democráticos. Até mesmo por serem documentos jurídicos implantados em um momento de ruptura com os regimes ditatoriais prévios, as Constituições desses países concretizam aquilo que doutrinariamente se espera de um Estado democrático de direito.

Há, nas Constituições desses países, um elemento fundamental para que uma democracia seja concretizada: é a *participação política* do cidadão. Em outras palavras, a democracia, entendida como valor jurídico fundante dos sistemas constitucionais atuais¹⁵, pressupõe não apenas regras e princípios constitucionalmente estabelecidos mas também a atuação do cidadão nesse arcabouço jurídico que é propiciado pelo Estado, já que não tem sentido a existência de um regime político-jurídico que propicie a participação do cidadão se esta não ocorrer.

Vale destacar que a participação política não é entendida no sentido do cidadão votar de dois em dois anos, como ocorre no caso brasileiro: acreditar que participar politicamente significa apenas o ato de votar corresponde a uma redução não apenas da própria ideia de participação política mas, também, da própria ideia de cidadania, já que passa-se a entender a mesma como mero ato eleitoral desconsiderando-se todos os demais aspectos sociais, da vida em coletividade, que interferem não apenas no próprio ato eleitoral como ainda, em última instância, na própria cidadania.

O que se quer colocar com tal pensamento é que o ideal de cidadania pressupõe não apenas o ato do cidadão se dirigir à cabine de votação para exprimir suas opiniões políticas por meio do voto. Logicamente, o ato de votar talvez possa ser entendido como o principal mecanismo democrático dos Estados contemporâneos, mas não deve ser entendido como o único mecanismo, como parece ser na realidade. Nunca é demais destacar que a cidadania ateniense pressupunha também a *unidade* da própria sociedade, ou seja, se fundamentava no reconhecimento de um sentimento de pertencimento comum a uma coletividade¹⁶ que garantia a responsabilidade daqueles que, em dado momento, exerciam as funções públicas, especialmente devido à possibilidade de rotatividade no exercício de tais funções.

14 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 176, grifo nosso.

15 Ou ao menos nos sistemas constitucionais ocidentais, que é o modelo aplicado pelos Estados aqui analisados.

16 FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 17-9.

Quando se olha para a situação real da atual participação política, talvez seja razoável afirmar que seja impossível, por razões técnicas e materiais, o envolvimento direto do cidadão na esfera político-pública como ocorria na Atenas antiga, especialmente no sentido de todos os cidadãos virem a tomar decisões que dessem origem à lei em âmbito nacional¹⁷. Tal eventual impossibilidade, contudo, não retira – ou não deveria retirar – do cidadão sua responsabilidade em relação à coletividade, já que o espaço público, entendido como espaço *de todos*, pressupõe não apenas o interesse de todos em relação a tal espaço público como também sua atuação em prol do mesmo devido ao pertencimento comum de todos àquela coletividade. Além disso, é importante destacar que o ideal democrático pressupõe cidadãos atentos à coisa pública para que, conscientes daquilo que se passa em sua comunidade, possam estar bem embasados no momento de tomar decisões vinculadas àquilo que é coletivo¹⁸.

Como definir o conceito de participação política? A expressão, nos dias atuais, pode ser entendida em ao menos três sentidos distintos. O primeiro deles vem a ser o sentido da *presença*: o cidadão é apenas passivo em relação aos fatos políticos de sua vida cotidiana ao estar presente em reuniões ou ser voluntariamente receptivo a mensagens políticas sem, contudo, realizar qualquer contribuição pessoal. O segundo sentido, chamado de *ativação*, pressupõe o cidadão realizando em alguns momentos alguma atividade política que lhe tenha sido designada por delegação, seja dentro ou fora de uma instituição eminentemente política, sendo exemplos da participação política no sentido da ativação o envolvimento em campanhas eleitorais ou em manifestações públicas de protesto. Por fim, o terceiro sentido da participação política se vincula à *participação* efetiva em sentido estrito, ou seja, ocorre naquelas situações em que o cidadão contribui direta ou indiretamente para uma decisão política¹⁹.

Quando se olha para as democracias ocidentais de maneira geral – e para os Estados em análise neste texto de maneira específica – percebe-se que a participação política se resume, na maioria das vezes, no máximo à etapa da *ativação*: poucos são os cidadãos que realmente *participam* no sentido de tomar decisões na esfera política, sendo inclusive razoável afirmar que a maioria dos cidadãos participa quando muito na forma da *presença*²⁰. Verifica-se verdadeira *apatia política* a partir do momento em que para muitos cidadãos “tanto faz” quem será o candidato que virá a ser eleito, ou, ainda, quando se comprova que, em uma eleição, o cidadão vota no Partido A enquanto na eleição subsequente vota no Partido C e, por fim, na terceira eleição alterna, novamente, seu voto ao escolher o Partido B – é a chamada *volatilidade eleitoral*²¹. Além disso, em inúmeras pesquisas, comprova-se o fato de que os partidos políticos — que são as instituições representativas por

17 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 378. Canotilho, por sua vez, fala a respeito da *democracia eletrônica*, entendendo-se por tal termo não apenas o aspecto técnico – permitir votações e referendos por meios eletrônicos –, mas também, e talvez principalmente, a possibilidade de realização de debates deliberativos por outras formas – tais como videoconferências e debates televisivos – que não por meios tradicionais – no caso, o Parlamento. A esse respeito ver CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014, p. 1418-9.

18 Chama-se a atenção, no caso brasileiro, para a prerrogativa que o cidadão tem de questionar os atos da Administração Pública, conforme previsto no § 3º (e incisos) do art. 37 da Constituição. Destaca-se que o cidadão pode fazer reclamações acerca da prestação dos serviços públicos, pode ter acesso aos registros administrativos e aos atos do governo e ainda fazer representações contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública. Contudo, infelizmente apenas o inciso II deste § 3º (que trata do acesso à informação) foi regulamentado pela lei ordinária, de maneira que apenas esta prerrogativa está efetivamente disponível ao cidadão.

19 SANI, Giacomo. Verbete “participação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 888-9.

20 No mesmo sentido: “não basta a prescrição em leis estampando que a participação está garantida, mas é preciso um esforço para que tal participação tenha garantias efetivas em influenciar na agenda de um país e tenha qualidade para que seja reconhecida e praticada pela coletividade”. SANTOS, Bráulio de Magalhães; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Notas para um debate principiológico sobre participação à luz de uma teoria democrática. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1-30, jul./dez. 2011, pág. 12.

21 Mair traz dados que mostram que a volatilidade eleitoral na Europa ocidental é elevada, especialmente a partir da década de 1990. Ver MAIR, Peter. *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. Edição Kindle. Londres, Nova York: Verso, 2013, p. 571-3.

excelência no sistema político-jurídico da atualidade²² – são pouco confiáveis e, portanto, pouco representativos da vontade do cidadão²³.

A esse respeito é importante destacar um ponto que pode ser visto como falta de confiança do cidadão no sistema político-jurídico representativo como um todo, qual seja, o do crescente número de abstenções nas eleições. Pesquisas realizadas em países ocidentais revelam que o número de cidadãos que efetivamente votam nas eleições têm se reduzido, de maneira acentuada, a partir da década de 1990. Em tal década, os níveis mais baixos de participação em Portugal foram registrados em 1999, em 2002 e em 2005²⁴. Nas eleições subsequentes para a Assembleia da República Portuguesa, o número de abstenções continuou a aumentar: em 2009 houve 40,32% de abstenções, com 1,74% de votos em branco e 1,35% de votos nulos²⁵. Na eleição subsequente, em 2011, tais números aumentaram para 41,97% de abstenções, para 2,66% de votos em branco e para 1,42% de votos nulos²⁶.

No caso brasileiro, a situação não é diferente. Apesar de o voto ser obrigatório, a eleição geral de 2014 teve, em seu primeiro turno, o nível mais alto de abstenção desde as eleições de 1998, com 19,4% do eleitorado não comparecendo às urnas²⁷. Os votos em branco e votos nulos – que, conforme a legislação eleitoral são chamados de *votos inválidos*, não servindo para qualquer cálculo eleitoral – corresponderam a 9,6% daqueles que compareceram às urnas. Em síntese, tem-se que 27,1% dos cidadãos aptos a votar se abstiveram de fazê-lo ou, se o fizeram, votaram em branco ou nulo²⁸, o que, sem dúvida, é uma mostra do desinteresse do cidadão com o ato de votar²⁹ – e isto, ressalte-se mais uma vez, em um regime político-jurídico em que o voto é obrigatório³⁰.

22 No caso brasileiro, a representação partidária é explícita a partir da leitura do inciso V do parágrafo 3º do artigo 14 da Constituição, já que tal dispositivo traz a exigência de filiação partidária para que um cidadão possa vir a ser eleito – isto sem falar de outros comandos constitucionais, como o próprio parágrafo único do artigo 1º, que fala de representantes eleitos, bem como da legislação infraconstitucional, sendo destacados o artigo 87 da Lei nº 4.737/65, que traz que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”, ou ainda o artigo 9º da Lei nº 9.504/97, quando se lê que “para concorrer às eleições, o candidato deverá [...] estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição”. O mesmo ocorre em Portugal, já que “os partidos são as únicas entidades que podem apresentar candidatos à Assembleia da República”, conforme BELCHIOR, Ana Maria. *Confiança nas instituições políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, p. 87.

23 Segundo Sani, a situação não é melhor junto a outras instituições que, ainda que não sejam nominalmente políticas, exercem influência na vida política dos cidadãos e são vistas como instrumentos subsidiários de participação política, tais como sindicatos, associações culturais, dentre outras. Além disso, a participação política propriamente dita, ou seja, com envolvimento direto do cidadão na tomada de decisão continua a ser atividade de poucos cidadãos, os quais participam em instâncias distintas (por exemplo, em partidos políticos e também em sindicatos). Sobre o tema ver SANI, Giacomo. Verbete “participação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998, p. 889.

24 MAIR, Peter. *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. Edição Kindle. Londres, Nova York: Verso, 2013, p. 497.

25 PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *Diário da República*, de 12 de outubro de 2009. Nº 197. Mapa oficial nº 2-A/2009. Relação dos deputados eleitos e mapa oficial das eleições para a Assembleia da República realizadas em 27 de setembro de 2009, p. 6.

26 PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *Diário da República*, de 17 de junho de 2011. Nº 116. Mapa oficial nº 6-A/2011. Relação dos deputados eleitos e mapa oficial das eleições para a Assembleia da República realizadas em 5 de junho de 2011, p. 6.

27 VELASCO, Clara. Nível de abstenção nas eleições é o mais alto desde 1998. *G1 – eleição em números*. 06 de outubro de 2014.

28 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais 2014*. Critério de pesquisa: eleições gerais de 2014, 1º turno, cargo de Presidente da República. Última atualização dos dados: 28/06/2015.

29 Existem diferenças político-jurídicas entre uma abstenção, um voto em branco e um voto nulo. A despeito de tais diferenças – as quais não serão apresentadas neste espaço –, tais manifestações do eleitorado servem, em conjunto, para demonstrar o desinteresse do eleitor brasileiro em relação ao mecanismo eleitoral atualmente vigente.

30 É possível afirmar que a obrigatoriedade do voto no Brasil se vincula apenas ao dever cívico do voto e, ainda, às sanções decorrentes do ato de não se votar e não se justificar o voto – sanções estas que, além do pagamento de multa que varia entre R\$ 1,05 e R\$ 35,14 – sendo o valor padrão de R\$ 3,51 – se sintetizam na impossibilidade de exercício de alguns atos da vida civil, tais como inscrição em provas para funções públicas, receber vencimentos, salários ou proventos de função ou emprego público, participar de concorrência pública ou administrativa e obter passaporte ou carteira de identidade, dentre outras. Pouco ou nada é falado acerca do caráter *positivo* da participação política do cidadão, seja no sentido de que a participação é importante para que efetivamente exista representação política, seja no sentido de que o ato de votar é um dever para com a coletividade. Desta maneira, é possível afirmar que os estímulos são insuficientes, muitas vezes levando até mesmo à abstenção e/ou ao chamado “voto de protesto”, o qual é prejudicial quando se considera as funções da participação e da representação políticas.

4. DEMOCRACIA LOCAL: REVITALIZANDO A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA (?)

Se, por um lado, há consenso a respeito do fato de que a participação dos cidadãos é elemento essencial para a governança do século XXI, por outro, existem poucos mecanismos juridicamente institucionalizados que permitam o exercício da participação cidadã para além do aspecto eleitoral, ou seja, para além do direito de votar e ser votado – mais especificamente, não há mecanismo que permita a participação *efetiva* dos cidadãos na definição de políticas públicas. Para que ocorra uma verdadeira revitalização da ideia de democracia de maneira a amenizar, ou até mesmo extirpar, os problemas anteriormente apresentados, torna-se necessária a definição de padrões, ou seja, de regras constitucional e infraconstitucionalmente estabelecidas para a atuação do cidadão³¹ de maneira que se configure a existência da chamada *cidadania ativa*³².

Um elemento fundamental para o desenvolvimento da ideia de *cidadania ativa* é sua *constitucionalização*. Mesmo que existam críticas a respeito da necessidade de se constitucionalizar tudo – como se a mera constitucionalização de algo tornasse este algo eficaz e garantido³³ –, é importante ter presente na Constituição a possibilidade de que o cidadão possa legitimamente exercer sua cidadania até mesmo para que estejam claras as possibilidades e as limitações, bem como as responsabilidades, dos atores envolvidos. Da mesma forma, o estabelecimento constitucional da cidadania no contexto defendido até o momento, permite a garantia aos cidadãos de que estes são efetivamente considerados como atores políticos fundamentais ao enriquecimento e fortalecimento da democracia³⁴.

Reconhecer-se-ia, dessa forma, a possibilidade de os cidadãos atuarem na esfera pública, seja de maneira individual ou em conjunto e, inclusive, com outros atores sociais relevantes, não apenas por meio de *sugestões* ao poder político estabelecido – característica típica da cidadania “tradicional” – mas também por meio da *participação direta* no processo de tomada de decisão, contribuindo assim para a melhoria da vida em coletividade. O Estado passa, dessa forma, não a abrir mão de suas responsabilidades, mas sim a reconhecer que certas ações são melhor pensadas, planejadas, desenvolvidas e avaliadas pelos próprios cidadãos, que em última instância correspondem àqueles que são o público-alvo das políticas públicas³⁵.

No caso dos Estados aqui analisados, a Constituição portuguesa traz, no artigo 9º, alínea “c”, que é tarefa fundamental do Estado a defesa da democracia política, assegurando e incentivando a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais³⁶, o mesmo se repetindo no nº 2 do artigo 225º, que trata das regiões autônomas³⁷. Nesse sentido, a respeito de tais dispositivos constitucionais parece não haver nenhuma possibilidade explícita de ações cívicas por parte dos cidadãos.

31 “Neste contexto, vários temas poderiam ser tratados. Um deles é o sentido da ação cívica, indo do constitucional (subsidiariedade horizontal) para a operacional (governança participativa). Outra diz respeito às relações com os interlocutores de ação cívica, com foco no contínuo conflito-cooperação. A última se refere a impactos e repercussões de ação cívica”. MORO, Giovanni. *Civic action*. Entrada na Enciclopédia Internacional da Sociedade Civil, editada por Helmut Anheier, Regina List e Stephen Toepler. Springer: Nova Iorque, 2009, p. 7-8.

32 A expressão *cidadania ativa* deve ser entendida no contexto aqui desenvolvido como sendo a capacidade jurídica atribuída aos cidadãos para criar diretamente políticas públicas, o que implica não apenas na possibilidade de definição da política pública mas também, e principalmente, de *assunção de responsabilidades* por eventuais consequências negativas de tal política pública. É importante ter em mente que a proposta da *cidadania ativa* não exclui, antes complementa, o conceito de cidadania “tradicional”. Desta maneira, a *cidadania ativa* reconhece que os cidadãos são livres e soberanos, da mesma maneira que a cidadania “tradicional” o faz, mas enfatiza a ideia de que os cidadãos têm um papel central e construtivo na esfera pública, especialmente por atribuir-lhes responsabilidades que na cidadania “tradicional” geralmente não existem. Da mesma maneira, a *cidadania ativa* se fundamenta na ideia de que os cidadãos precisam atuar com reciprocidade e interdependência, já que irão decidir a respeito de políticas públicas que interferem no dia a dia de todos os membros da coletividade. Ver MORO, Giovanni. *Active citizenship as phenomenon and concept*. Paper apresentado no Congresso do Instituto Internacional de Sociologia. Tel Aviv: 15 de julho de 1999, p. 5-6.

33 A este respeito ver, por todos, NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

34 MORO, Giovanni. The citizen's side of governance. *The Journal of Corporate Citizenship*. Edição 7, outono de 2002, p. 19.

35 MORO, Giovanni. The citizen's side of governance. *The Journal of Corporate Citizenship*. Edição 7, outono de 2002, p. 20.

36 PORTUGAL. Assembleia da República. *Constituição da República Portuguesa*. VII Revisão Constitucional (2005), p. 3.

37 PORTUGAL. Assembleia da República. *Constituição da República Portuguesa*. VII Revisão Constitucional (2005), p. 72.

Por outro lado, o artigo 267º, que trata da estrutura da Administração Pública, traz alguns itens nos quais é possível ter-se vislumbres sobre a existência da *cidadania ativa* na Constituição portuguesa. Nesse sentido, o nº 1 deste artigo afirma que a Administração Pública será estruturada visando, dentre outros objetivos, à garantia da participação dos interessados na sua gestão efetiva. Tal participação é reforçada pela manifesta descentralização administrativa, conforme traz o nº 2 do artigo. Por sua vez, o nº 5 do artigo diz que o processamento da atividade administrativa será regulamentada por lei especial, de maneira a permitir a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito³⁸.

Contudo, a despeito da existência de tais previsões, parece não haver, na Constituição Portuguesa, a possibilidade real da participação efetiva do cidadão *fora dos canais tradicionais*, ou seja, para além do momento eleitoral como criador indireto de leis. Ainda que exista a possibilidade de participação dos cidadãos “nos temas que lhes dizem respeito”, não há previsão explícita de quais seriam esses temas, nem qual seria o mecanismo pelos quais tal participação ocorreria. Nesse contexto a abertura interpretativa que o texto constitucional permite pode ser vista de maneira negativa, já que a lei infraconstitucional à qual o texto se refere pode ampliar ou restringir, de acordo com a vontade do legislador do momento, os temas que (supostamente) sejam de interesse do cidadão. Percebe-se, dessa forma, não haver a necessária abertura constitucional para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas no caso português³⁹.

Porém, no caso português, é importante chamar a atenção para o direito de petição conforme previsto na Constituição. Esse direito não está vinculado apenas à tutela jurídica dos direitos fundamentais: mais que isto, o direito de petição existe como verdadeiro direito político, caracterizando-se por ser um “direito de representação *stricto sensu* perante os órgãos do poder público”⁴⁰. Com base no direito de petição pode o cidadão – seja de maneira individual ou coletiva –, ou ainda as pessoas jurídicas, criticar ou contestar a maneira pela qual questões de interesse geral têm sido tratadas pelo poder público. Da mesma maneira, pode, ainda, o cidadão, por meio desse direito, sugerir soluções para os problemas que ele vislumbra com a *coisa pública*. O direito de petição pode ser exercido frente a autoridades políticas e também administrativas, mas não jurisdicionais (para estas tem-se o direito à ação)⁴¹.

Para além da Constituição, é necessário, também, analisar a legislação infraconstitucional portuguesa, especificamente aquela relacionada às autarquias locais, ou seja, às pessoas coletivas de direito público assim definidas pela Constituição portuguesa⁴². As autarquias locais são regulamentadas pela *Lei nº 169/99, de 18 de Setembro*, que define as competências e o regime jurídico das autarquias locais, e pela *Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro*, que complementa a anterior ao também definir o regime jurídico das autarquias locais.

A Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, traz no nº 1 do seu artigo 21º que nas freguesias com 150 eleitores ou menos a assembleia será substituída pelos próprios cidadãos eleitores, de maneira a ser competência destes a decisão direta a respeito dos assuntos relativos à sua freguesia⁴³. Caso isto ocorra, o plenário de

38 PORTUGAL. Assembleia da República. *Constituição da República Portuguesa*. VII Revisão Constitucional (2005), p. 82.

39 Há que se considerar a previsão constitucional a respeito das “organizações de moradores”, que engloba os artigos 263º, 264º e 265º da Constituição portuguesa. Contudo, mesmo tal elemento não concretiza a *cidadania ativa*, conforme fica explícito pelo previsto nas alíneas “a” e “b” do nº 1 do artigo 265º, que trata dos direitos e da competência das organizações de moradores. A alínea “a” traz que estas organizações têm direito de petição perante as autarquias locais, no que concerne a temas administrativos de interesse dos cidadãos, enquanto a alínea “b” informa que tais organizações têm direito de participação na assembleia de freguesia por meio de seus representantes – sendo, contudo, que esta participação é sem direito a voto. Ora, no contexto da *cidadania ativa*, *participar sem votar* é o mesmo que não participar, ou seja, é o mesmo que estar presente mas não decidir.

40 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 111.

41 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 113.

42 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 234.

43 Para fins de exemplo, considera-se que cerca de 70% da população total de determinada região seja composta por eleitores. Neste sentido, significa dizer que o disposto no nº 1 do artigo 21º aqui em análise aplicar-se-ia em freguesias com pelo menos 215 cidadãos eleitores ($215 - 30\% = 150,5$). Neste sentido, conforme informação disponível no *site* do Instituto Nacional de Estatística de Portugal, apenas 129 das 3.091 freguesias atualmente existentes em Portugal (tanto Continental quanto em Açores e Madeira)

cidadãos reger-se-á pelas mesmas regras relativas à assembleia de freguesia, com as devidas adaptações, conforme estabelece o artigo 22º da lei. Não há nessa lei nenhuma outra referência a respeito da possibilidade de tomada de decisão de maneira direta por parte do cidadão, ficando claramente prejudicada qualquer iniciativa que este queira ter a respeito de sua localidade⁴⁴.

Já em relação à Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, que define o Regime jurídico das autarquias locais, seus artigos 111º e 112º trazem, respectivamente, que a descentralização administrativa é concretizada por meio da transferência, por via legislativa, de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, sendo que o objetivo de tal descentralização é a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis⁴⁵.

No que concerne à participação do cidadão, a alínea “c” do nº 1 do artigo 12º permite a convocação de sessões extraordinárias da assembleia de freguesia por requerimento de um número mínimo de cidadãos (mecanismo semelhante está presente na alínea “c” do nº 1 do artigo 28º, que trata das sessões extraordinárias das assembleias municipais)⁴⁶. Nesse sentido, entende-se tal dispositivo como positivo em direção a permitir ao cidadão a tomada de decisão, já que permite que a organização autônoma de cidadãos formalize uma assembleia cujo objetivo é deliberar a respeito de algo relevante ao espaço público próximo a si.

A lei traz, em seu artigo 47º, a maneira em que se dará a participação dos eleitores, e aqui percebe-se que esta participação é meramente em termos de *presença*, não de *decisão*. O nº 1 de tal artigo é explícito em dizer que sessões extraordinárias dos órgãos deliberativos podem ser convocadas por cidadãos eleitores, o que seria um ponto positivo em direção à *cidadania ativa*; contudo, a parte final deste mesmo nº 1 do artigo 47º afirma que os representantes dos cidadãos que forem participantes de tais sessões extraordinárias não têm direito a voto⁴⁷. Ou seja, os cidadãos têm o direito de convocar sessões extraordinárias e têm o direito de participar de tais sessões, mas não têm o *direito de decidir*.

Da mesma maneira, o nº 2 deste mesmo artigo 47º traz que “os representantes referidos no número anterior podem apresentar sugestões ou propostas, as quais são votadas se tal for deliberado”⁴⁸. Ou seja, primeiramente é necessário haver deliberação para a existência de votação, o que significa que se tal deliberação não ocorrer não haverá votação; por sua vez, mesmo que haja deliberação, os representantes dos cidadãos *não terão direito a voto*, conforme explícito no nº 1 deste artigo. Em outras palavras, parece não haver a possibilidade de participação efetiva do cidadão na definição dos rumos de sua própria localidade, já que permite-se sua presença no ato público e até mesmo a sugestão de ações a serem desenvolvidas pelo poder público, mas não se permite a sua contribuição no processo *efetivamente* decisório.

Destaca-se, nesse contexto de ausência de participação cidadã – talvez seja possível até mesmo falar em *impedimento*, como se verá a seguir –, o nº 4 do artigo 48º da lei, que diz, textualmente, que “a nenhum cidadão é permitido intrometer-se nas discussões, aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas ou as deliberações tomadas”⁴⁹. Por um lado, em uma interpretação positiva do dispositivo, há que se

possuem 215 ou menos habitantes. Em outras palavras, significa dizer que seria possível a aplicação de tal dispositivo legal a apenas 23.466 habitantes – ou 0,23% da população de um país com população total de 10.561.614 de habitantes. PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. *Censos 2011 – População residente por freguesia*, CAOP 2013.

44 PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei nº 169/99, de 18 de Setembro*. Autarquias locais – competências e regime jurídico.

45 PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro*. Regime jurídico das autarquias locais.

46 PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro*. Regime jurídico das autarquias locais.

47 PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro*. Regime jurídico das autarquias locais.

48 PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro*. Regime jurídico das autarquias locais.

49 PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro*. Regime jurídico

compreender a necessidade de manutenção da ordem, do *urbanismo*, em órgãos deliberativos, especialmente no sentido de se evitar que as deliberações sejam prejudicadas por manifestações constantes daqueles ali envolvidos. Contudo, por outro lado também se destaca que a própria lei, em uma interpretação literal do texto, impede qualquer participação do cidadão nas decisões, inclusive com punição do cidadão “infrator” com multas, conforme estabelece o n.º 5 deste mesmo artigo. Impede-se, com isto, a manifestação positiva, *positiva*, do cidadão que esteja interessado em contribuir com a melhoria de suas condições locais, afastando-o da esfera pública em vez de aproximá-lo. Fragiliza-se desta maneira a capacidade do cidadão em tomar decisões a respeito da definição dos rumos de sua própria localidade, o que não pode ser visto, de forma alguma, como mecanismo efetivo de participação cidadã.

Por sua vez, no caso brasileiro, também se percebe a ausência de possibilidade de exercício da *cidadania ativa* pelo cidadão. Ainda que existam 30 normas constitucionais que prevejam a participação política do cidadão na vida em sociedade⁵⁰, nenhuma delas possibilita ao cidadão a participação *direta* na formulação de políticas públicas. As normas que mais se aproximam da ideia de *cidadania ativa* são aquelas presentes, na Constituição, no inciso XII do artigo 29 (“cooperação das *associações representativas* no planejamento municipal”⁵¹) e no inciso II do artigo 204 (“participação da população, por meio de organizações representativas, na *formulação das políticas* e no *controle das ações* [de assistência social] em todos os níveis”⁵²). Os termos do inciso II do artigo 204 da Constituição brasileira também parecem levar em direção à participação efetiva do cidadão nos termos da *cidadania ativa*, mas se referem explicitamente a apenas uma das condições necessárias ao seu exercício (à participação em uma das etapas do processo de criação das políticas públicas), sem garantir as demais condições⁵³.

Deve-se chamar a atenção, no âmbito infraconstitucional brasileiro, para a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida por *Estatuto da Cidade*⁵⁴. A lei, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição brasileira, estabelece diretrizes gerais da política urbana, com destaque para as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Tendo-se tal objetivo em mente o *Estatuto da Cidade* estabelece, no inciso II de seu artigo 2.º, que a política urbana será definida por meio de gestão democrática com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Da mesma forma, o inciso III do mesmo artigo traz que deverá haver cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Chama a atenção, também, o inciso XVI, ainda no artigo 2.º, que propõe a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. Já a alínea “g” do inciso III do artigo 4.º do *Estatuto da Cidade* informa

das autarquias locais.

50 LOPES, Ana Maria D’Ávila. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). *Constituição e democracia*. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 25-7.

51 BRASIL. Senado Federal. Secretaria especial de informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 12.

52 BRASIL. Senado Federal. Secretaria especial de informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 43.

53 O parágrafo 1.º do artigo 216 da Constituição brasileira traz a seguinte redação: “O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro [...]”. BRASIL. Senado Federal. Secretaria especial de informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 44. Contudo, também não está explícito que o cidadão poderá participar do processo completo de formulação das políticas públicas no que concerne à proteção do patrimônio cultural, não vindo este a ser, portanto, um mecanismo de *cidadania ativa*.

54 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

que a gestão orçamentária dos municípios será feita de maneira participativa, entendendo-se por “maneira participativa” a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

A lei exige, também, que, no processo de elaboração do plano diretor – que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana – e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantam a promoção de audiências públicas e de debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

O Capítulo IV da lei traz, ainda, mecanismos que buscam garantir a gestão democrática da cidade. Assim, a lei estabelece que tal gestão deve se valer de órgãos colegiados de política urbana, de debates, audiências e consultas públicas e de conferências sobre assuntos de interesse urbano, permitindo-se ainda, quando for o caso, a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Em um primeiro momento, poder-se-ia afirmar que o *Estatuto da Cidade* trouxe inovações no que diz respeito à participação popular, especialmente quando se está a considerar as questões orçamentárias, que exigem audiências públicas para sua análise. Nesse sentido, é inegável que o *Estatuto da Cidade* contribuiu para a democratização da administração dos municípios e, especialmente, para a divulgação de informações a respeito desta mesma administração. Assim, é plausível acreditar que a lei tem papel importante em termos de publicitação dos atos públicos.

Contudo, no que concerne ao exercício da *cidadania ativa* por parte do cidadão, mais uma vez fica-se sem sua concretização. O *Estatuto da Cidade* não traz, em nenhum momento, a possibilidade de responsabilização do cidadão no que concerne à sua participação em tais audiências públicas, de maneira a transparecer que a participação do cidadão é muito mais em termos consultivos do que deliberativos. Da mesma maneira, pode-se pressupor que tais audiências públicas tenham caráter apenas formal, ou seja, de *presença* dos cidadãos nas audiências sendo estas muito mais para expor as propostas dos órgãos públicos do que para ouvir e considerar as propostas dos cidadãos, de maneira a não haver nenhum tipo de “valor agregado” originado do cidadão à política pública.

Em síntese, percebe-se que tanto no caso português quanto no brasileiro existem normas constitucionais e infraconstitucionais que caminham em direção a permitir certo envolvimento do cidadão com a esfera pública, notadamente no âmbito das políticas públicas. Nos dois casos, verifica-se a predisposição, ao menos no aspecto formal, de garantir ao cidadão formas diferenciadas de participação política que vão além do aspecto eleitoral.

Contudo, nota-se, também, que tal abertura é tímida. Tendo-se o caso brasileiro como exemplo, percebe-se que o *Estatuto da Cidade* permite inegável contribuição do cidadão para a administração municipal, correspondendo à ideia de descentralização anteriormente apresentada. Entretanto, percebe-se, também, a necessidade de uma maior abertura da possibilidade de interferência direta do cidadão nos assuntos do Estado, especialmente no que concerne às políticas públicas locais, já que não há nenhuma responsabilização do cidadão pela sua participação em audiências públicas, o que leva ao não reconhecimento da importância de sua presença nestas mesmas audiências, de maneira que estas se tornem muito mais mecanismos para a mera “prestação de contas” por parte do governo que são legitimadas pelo cidadão – sem, contudo, haver efetivo envolvimento deste com o processo como um todo.

É necessária, portanto, a garantia de maior abertura, tanto constitucional quanto infraconstitucional, ao envolvimento direto dos cidadãos nos assuntos de sua vida cotidiana, o que pode ser feito, ao menos, em âmbito local – já que não há ninguém melhor para conhecer as necessidades de um bairro, por exemplo, do que o próprio cidadão⁵⁵. Não se pode considerar como válidas, em um Estado democrático de direito, as

55 Como afirma Suxberger, “o papel da chamada ‘grande política’, portanto, desce aos planos de funcionamento efetivo e op-

suposições, dentre outras, de que o cidadão é incapaz de participar – no sentido de não ter conhecimento e, portanto, de ter de ser excluído do processo decisório – ou de que o cidadão é desinteressado pela esfera pública e, consequentemente, não precisa ter a possibilidade de interferir. Tais suposições parecem não ser mais do que verdadeira desconfiança frente à capacidade do cidadão de se autodeterminar, o que justificaria um pretenso domínio exclusivo por aqueles que fazem parte das “elites dominantes”⁵⁶.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia se apresenta como um dos pilares do atual Estado democrático de direito, sendo este o modelo estatal dominante no mundo ocidental pelo menos desde o final da Segunda Guerra Mundial. Nesse modelo de organização do Estado a prioridade é dada ao cidadão, ou seja, o cidadão é tomado como ponto de referência para a definição das ações estatais, já que se considera que tais ações devem, em última instância, concretizar a própria cidadania.

Por sua vez, não se pode pressupor que o cidadão seja um ente abstrato e passivo frente às ações do Estado. Por outras palavras, o modelo de estrutura constitucional-democrática existente, atualmente, não pode pressupor que o cidadão irá apenas participar esporadicamente em eleições para, por meio delas, expressar sua vontade acerca dos rumos que a coletividade deve seguir, como se incumbisse ao cidadão apenas passar *um cheque em branco* às lideranças que são por ele escolhidas. É necessário, isto sim, que o cidadão assuma responsabilidades pelas suas ações na esfera coletiva, já que se pressupõe que seja este o *espírito* de uma verdadeira república.

Tal perspectiva, entretanto, encontra-se ausente no ordenamento jurídico dos dois países que são objeto deste estudo, quais sejam, Brasil e Portugal. Ambos os países indicam, em seus respectivos textos constitucionais, a importância da participação do cidadão na definição dos rumos da *polis*, por um lado, mas por outro não concretizam a necessária abertura para que uma efetiva participação ocorra. Em síntese, há a previsão da participação do cidadão, mas não há indicação de como tal participação pode ocorrer.

O mesmo ocorre com a legislação infraconstitucional. Em ambos os países, no que se refere à instância administrativa mais próxima dos cidadãos existe a previsão legal de abertura à participação política do cidadão. Entretanto, uma análise mais detalhada dessa legislação mostrou que na prática tal participação acaba por não se concretizar, o que reforça o caráter meramente *eleitoral* do sistema democrático instalado no Brasil e em Portugal.

Ainda, é necessário que se considere o fato de que não há nos dois países nenhuma perspectiva de *responsabilização* do cidadão. Em suma, tem-se que o cidadão “participa” politicamente por meio do voto, mas, uma vez que tal participação ocorra o único responsável pelo sucesso ou fracasso da administração, é o representante eleito. Tal ideia precisa ser desconstruída e substituída por uma que considere o dever fundamental do cidadão de se preocupar com a coletividade, especialmente se se considera que a perspectiva atual permite que a *não participação política* do cidadão seja compreendida como o exercício da sua cidadania – o que se apresenta, no mínimo, como contraditório com o próprio conceito de cidadania.

Com base nessa perspectiva, defendeu-se neste artigo a ideia de *cidadania ativa*, entendendo-se esta como a possibilidade constitucionalmente garantida ao cidadão para que este possa participar, ao menos em âm-

eracional do Estado e do governo. Trata-se, verdadeiramente de (re)localizar o papel da Política, para que ela seja compreendida do plano macro para o plano microinstitucional, ou seja, *da excessiva abstração do Estado para sua visualização a partir dos sujeitos nela envolvidos*”. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Políticas públicas e processo eleitoral: reflexão a partir da democracia como projeto político. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015, p. 257, grifo nosso.

56 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014, p. 1412.

bito local, do processo de criação de políticas públicas. Acredita-se que desta forma será possível redefinir o conceito de democracia, de maneira que este deixe de ser compreendido como a mera participação eleitoral em momentos específicos e passe a ser vista como um real envolvimento do cidadão com os temas da coletividade que lhe digam respeito, recebendo o cidadão não apenas os benefícios – ou seja, o “bônus” – de ações positivas mas também arcando com as consequências – ou seja, com o “ônus” – pelos eventuais erros de suas decisões. Acredita-se que desta forma poderá o cidadão não apenas revitalizar o ambiente democrático por meio de sua presença na deliberação de temas que dizem respeito à sua vida em coletividade, mas também cumprir o seu dever fundamental de participação política efetiva, o qual se apresenta como primordial em um verdadeiro Estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELCHIOR, Ana Maria. *Confiança nas instituições políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

BOBBIO, Norberto. Verbete “democracia”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria especial de informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_07.05.2015/CON1988.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais 2014*. Comparecimento e votação. Critério de pesquisa: eleições gerais de 2014, 1º turno, cargo de Presidente da República. Última atualização dos dados: 28/06/2015. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. _____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed., 16 reimp. Coimbra: Almedina, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). *Constituição e democracia*. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MAIR, Peter. *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. Edição Kindle. Londres, Nova York: Verso, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; LEONCY, Léo Ferreira; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Comentários à Constituição do Brasil*. Série IDP. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. Recurso digital.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014.

_____. *Manual de direito constitucional*. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007.

MORO, Giovanni. *Active citizenship as phenomenon and concept*. Paper apresentado no Congresso do Instituto Internacional de Sociologia. Tel Aviv: 15 de julho de 1999. Disponível em <<http://www.giovannimoro.info/documenti/g.moro%20IIS%2099.pdf>>. Acesso em 2 de junho de 2015.

_____. *Civic action*. Entrada na Enciclopédia Internacional da Sociedade Civil, editada por Helmut Anheier, Regina List e Stephen Toepler. Springer: Nova Iorque, 2009. Disponível em <<http://www.giovannimoro.info/documenti/civic%20action%20IECS.pdf>>. Acesso em 2 de junho de 2015.

_____. The citizen's side of governance. *The Journal of Corporate Citizenship*. Edição 7, outono de 2002. Disponível em <<http://www.giovannimoro.info/documenti/the%20citizen%27s%20side%20of%20governance.pdf>>. Acesso em 2 de junho de 2015.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

PORTUGAL. Assembleia da República. *Constituição da República Portuguesa*. VII Revisão Constitucional (2005). Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. Instituto Nacional de Estatística. *Censos 2011 – População residente por freguesia, CAOP 2013*. Disponível em <http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. Comissão Nacional de Eleições. *Diário da República*, de 12 de outubro de 2009. N° 197. Mapa oficial n° 2-A/2009. Relação dos deputados eleitos e mapa oficial das eleições para a Assembleia da República realizadas em 27 de setembro de 2009. Disponível em <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/resultados_ar_2009.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. _____. *Diário da República*, de 17 de junho de 2011. N° 116. Mapa oficial n° 6-A/2011. Relação dos deputados eleitos e mapa oficial das eleições para a Assembleia da República realizadas em 5 de junho de 2011. Disponível em <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/resultados_ar2011.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei n° 75/2013, de 12 de Setembro*. Regime jurídico das autarquias locais. Disponível em <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=1990&nversao=&tabela=leis>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. *Lei n° 169/99, de 18 de Setembro*. Autarquias locais – competências e regime jurídico. Disponível em <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=592&nversao=&tabela=leis>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

SANI, Giacomo. Verbete “participação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 1998.

SANTOS, Braulio de Magalhães; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Notas para um debate principiológico sobre participação à luz de uma teoria democrática. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1-30, jul./dez. 2011.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Políticas públicas e processo eleitoral: reflexão a partir da democracia como projeto político. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015, p. 252-263.

VELASCO, Clara. Nível de abstenção nas eleições é o mais alto desde 1998. *G1 – eleição em números*. 06 de outubro de 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/nivel-de-abstencao-nas-eleicoes-e-o-mais-alto-desde-1998.html>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.