



## MAPEANDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM ESTUDO ABRANGENTE DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS<sup>1</sup>

### MAPPING POPULAR PARTICIPATION IN THE 1988 CONSTITUTION: A COMPREHENSIVE STUDY OF CONSTITUTIONAL INSTRUMENTS

Igor Rodrigues Bittencourt<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é mapear os instrumentos de participação popular presentes na Constituição de 1988, visando compreender quais são os mecanismos de participação delineados no texto constitucional, bem como analisar sua efetividade, desafios e aplicabilidade. A relevância deste trabalho se dá pela importância de fomentar os debates acerca da participação cidadã na Administração Pública. O problema de pesquisa abordado é: é possível realizar um mapeamento mecanismos de participação popular dispostos na Constituição Federal de 1988, com o propósito de investigar a natureza e a eficácia desses dispositivos? Visando responder o problema, o estudo dividiu-se em três partes: Examinar o contexto histórico da participação popular nas constituições anteriores a 1988; realizar um mapeamento dos dispositivos constitucionais relacionados à participação popular; analisar a eficácia, aplicação e desafios dos instrumentos de participação popular identificados no mapeamento da Constituição. A hipótese é de que é possível realizar um levantamento dos dispositivos constitucionais relacionados à participação popular e, de maneira preliminar, identificar a aplicabilidade de tais instrumentos, bem como os desafios enfrentados pela Administração Pública para garantir sua efetividade. A metodologia utilizada é um estudo bibliográfico e exploratório de artigos científicos, documentos governamentais, legislação e doutrina. Conclui-se que a Constituição Federal estabelece vários dispositivos que visam promover a participação do cidadão, tanto de maneira direta quanto indireta. No entanto, é fundamental reconhecer que os mecanismos de participação popular não representam uma solução universal para todos os desafios democráticos da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Participação popular, Constituição Federal de 1988, administração pública, participação social, democracia participativa.

**Abstract:** The aim of this article is to map out the instruments of popular participation in the 1988 Constitution, in order to understand which participation mechanisms are outlined in the constitutional text, as well as to analyze their effectiveness, challenges and applicability. The relevance of this work is due to the importance of fostering debates about citizen participation in public administration. The research problem addressed is: is it possible to map the mechanisms of popular participation set out in the 1988 Federal Constitution, with the aim of investigating the nature and effectiveness of these provisions? In order to answer the problem, the study was divided into three parts: to examine the historical context of popular participation in the constitutions prior to 1988; to map the constitutional provisions related to popular participation; and to analyze the effectiveness, application and challenges of the instruments of

<sup>1</sup> O presente artigo é fruto da bolsa científica PROBIC, no âmbito do projeto Administração pública digital no Brasil no século XXI: possibilidades inovadoras, desafios de um regime jurídico adequado e contribuições às políticas públicas.

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista na modalidade PROBIC, orientado pela Professora Dra. Caroline Muller Bitencourt. Membro do Grupo de Pesquisa Controle Social e administrativo de políticas públicas. E-mail: igorbittencourt00@gmail.com.



popular participation identified in the mapping of the Constitution. The hypothesis is that it is possible to carry out a survey of the constitutional provisions related to popular participation and, in a preliminary way, identify the applicability of such instruments, as well as the challenges faced by the Public Administration in guaranteeing their effectiveness. The methodology used is a bibliographical and exploratory study of scientific articles, government documents, legislation and doctrine. In conclusion, the Federal Constitution establishes a series of provisions aimed at promoting active citizen participation in public administration, both directly and indirectly. However, it is essential to recognize that mechanisms for popular participation do not represent a universal solution to all the democratic challenges facing public administration.

**Keywords:** Popular participation, 1988 Federal Constitution, public administration, social participation, participatory democracy.

## 1 Introdução

Entre a Proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou por diversas mudanças políticas e sociais, com períodos de golpes de Estado e tentativas de estabelecer governos democráticos. Nesse contexto, a participação da maioria da população era limitada, eram poucas as vezes que os cidadãos se envolviam diretamente nas decisões governamentais e na formulação de políticas públicas. Durante esses anos, frequentemente as entidades políticas do país falharam em representar de forma adequada os interesses e sonhos da população, resultando em uma profunda desconfiança e desencanto por parte da população em relação à política e ao Estado.

O anseio por liberdade e participação social impulsionou o surgimento de uma sociedade mais bem organizada, unida por meio de distintos setores, com projetos políticos diferenciados. Esse movimento deu voz a um discurso que ecoou por todo o país, consolidando um discurso unificado em prol da valorização da cidadania, da democracia, da descentralização e da participação ativa da sociedade na gestão de seus interesses comuns. (Auad, Pedrosa, Martimiano, Tanganelli, 2004)

A consolidação do Estado de direito democrático é fruto da incessante luta da humanidade contra o absolutismo, um movimento originado do desejo da burguesia de restringir os poderes absolutos da monarquia. Esse processo histórico foi caracterizado pelo estabelecimento do império da lei, pela separação dos poderes e pelas garantias de liberdade. Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988 surgiu de uma intensa mobilização popular



contra o regime militar, destacando-se à inclusão de garantias de direitos fundamentais. dos indivíduos, características típicas do Estado Social, visando assegurar não apenas os direitos de liberdade, mas também um regime político no qual o poder emana da vontade geral do povo. Assim, sendo o princípio da participação popular um dos fundamentos essenciais consagrado no texto constitucional, possuindo mecanismos de participação inseridos no sistema representativo que são maneiras de exercício da soberania popular, concedendo à população a oportunidade de se tornar um membro efetivo do controle social da administração pública.

Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a ideia de um controle ao mesmo tempo político e social. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo (CARRION, 1997, p. 83/84).

Dessa forma, a participação popular, enquanto princípio constitucional, ocorre quando o cidadão, sem interesses individuais imediatos, busca o bem comum através de meios administrativos ou judiciais. Em outras palavras, trata-se do direito de engajamento político, de tomar decisões em conjunto, de colaborar na administração pública, de expressar opiniões sobre prioridades e de fiscalizar a utilização dos recursos públicos. Esse princípio reflete a essência da democracia participativa, na qual os cidadãos não apenas elegem representantes, mas também participam ativamente na governança e na definição dos destinos coletivos da sociedade (Lock, 2004).

Apesar de não utilizar o termo participação a Constituição, fala em democracia representativa e democracia direta, portanto a participação popular é própria do Estado Democrático de Direito ali estabelecido, é decorrência natural deste modelo de Estado, que consagra ainda, implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública (Lock, 2004, p. 125).

Ainda, de acordo com Lock (2004, p. 123):

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

A participação popular, como instrumento de controle do Poder ou como na forma de participação ativa nos processos de tomada de decisão, quando interpretada à luz da teoria garantista, deve ser reconhecida como um importante mecanismo positivado constitucionalmente. Tal participação do cidadão, conforme delineado pelo paradigma



constitucional, está sujeita aos princípios e direitos fundamentais tutelados, independentemente de representar o interesse de uma maioria ou de uma minoria. Assim, é crucial que esteja alinhada tanto formal quanto substancialmente com as normas constitucionais. Esse enfoque destaca a necessidade de garantir que a participação popular seja exercida dentro dos parâmetros legais e constitucionais, assegurando a eficácia e legitimidade das decisões tomadas pela sociedade. (Campos, Ohlweiler, 2020).

Logo, objetiva-se, a partir deste artigo, mapear os instrumentos de participação social na Constituição de 1988, visando contribuir para as pesquisas relacionadas ao tema. Além disso, pretende-se investigar como as Constituições anteriores a 1988 abordaram essa questão, permitindo assim verificar as transformações sofridas ao longo do tempo e do tratamento atual sobre a matéria.

Para atingir tal objetivo, estruturou-se o artigo da seguinte forma: além desta parte introdutória, realizou-se uma revisão das disposições constitucionais relacionadas à participação ao longo das Constituições. Logo após foi realizado um mapeamento do texto constitucional, identificando os mecanismos de participação, e por fim, foram analisadas a eficácia, a aplicação e os desafios enfrentados pelos instrumentos de participação popular encontrados no mapeamento da Constituição.

## **1. Um Olhar sobre a Participação Popular Pré-1988**

Ao mergulharmos em nossa história e explorarmos os meios de participação popular anteriores à promulgação da Constituição de 1988, destaca-se que um dos primeiros instrumentos de participação política surgiu na sociedade colonial por meio de Câmaras Municipais, das quais não poderiam participar mecânicos, operários, degredados, judeus e peões, excluindo assim aqueles que não possuíam prestígio social da vida política. Avançando no tempo, a Constituição outorgada de 1822 marca um novo capítulo na participação política. Embora o Imperador tenha, aparentemente, enviado textos para sugestão popular, isso se revelou mais uma simulação do que uma genuína abertura à participação popular. Na prática, essa Constituição restringiu a participação política com base na situação financeira da pessoa, excluindo aqueles que não possuíam uma renda satisfatória, o que reflete uma preferência do Poder pelos mais favorecidos. Além disso, é importante destacar que o sistema de voto





censitário exigia uma renda mínima tanto para o eleitor quanto para o candidato, bem como a falta de sigilo na votação também assegurava o controle sobre a massa eleitoral (Alves, 2020).

Com a queda da Monarquia no final do século XIX, uma nova Constituição foi promulgada em 1891, marcando a ruptura com o absolutismo monárquico. O novo texto constitucional representou um avanço significativo em relação ao período imperial, principalmente com a abolição do voto censitário, que excluía grande parte da população brasileira. No entanto, mesmo ao eliminar o voto censitário com o intuito de ampliar o direito a todos, essa medida não contribuiu positivamente, pois proibiu que analfabetos e mendigos pudessem exercer tal direito, sendo eles a grande maioria da população naquele século.

No campo da participação popular, deve-se destacar a concessão pela Constituição de 1891 de naturalização tácita a todos os “estrangeiros, que, achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro de seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”. Concedia-se naturalização, e, portanto, cidadania, aos imigrantes do País. Nessa Constituição, o voto passou a ser universal entre os masculinos, excluídas mulheres, analfabetos, mendigos, menores de 21 anos, padres e soldados (Alves, 2020, p.205-206)

Com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, durante o governo de Getúlio Vargas, surgiram novos instrumentos de participação popular. O voto, estendido às mulheres, passou a ser secreto devido ao declínio do interesse pelo voto público. Com o país em transição de uma nação majoritariamente rural para uma mais urbana, os coronéis locais já não detinham tanto poder decisivo nas eleições (Alves, 2020).

Já no período ditatorial foi o que mais restringiu a participação popular, segundo Alves (2020):

Já nos primeiros dois meses, fundado no Ato Institucional nº 1, Castelo Branco cassou e suspendeu os direitos políticos de mais de quatrocentas pessoas. O AI nº 2 possibilitava o fechamento do Congresso. Pelo AI nº 3 caberia à Assembleia a eleição dos governadores e vices, em sessão “pública” e votação nominal (art. 1º). A Constituição do Brasil de 1967 faz ressalvas ao voto secreto (art. 143). O Presidente elege-se por um “colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal” (art. 76). Lembre-se que voto público remete a tempos de controle. A Emenda Constitucional de 1969 mantém a eleição presidencial por votação nominal em sessão pública (art. 74). O ponto alto do regime ocorreu em 1968, com o AI nº 5. O Presidente legislava. Suspensos os direitos políticos e as garantias constitucionais. O pacote de abril de 1977 instituiu os senadores biônicos (art. 41, § 2º, CF/ 69). A eleição do governador e de seu vice faz-se “pelo sufrágio de um colégio eleitoral” (art. 13, § 2º, CF/ 69, com Emenda Constitucional 8/ 77).

A Constituição Federal de 1988, ou, a Constituição Cidadã emergiu em resposta das elevadas expectativas do povo brasileiro, que havia enfrentado longos períodos de um regime



autoritário. Durante os anos de ditadura militar, os direitos fundamentais da nação foram subjugados, reprimindo as vontades, desejos e opiniões dos cidadãos. Através de inúmeras batalhas contra a opressão, a Constituição cidadã nasce como uma luz à democracia, estabelecendo os alicerces de uma sociedade baseada na justiça, liberdade e igualdade. Os preceitos abrangidos em seu texto refletiram não apenas a necessidade de garantir os direitos individuais, mas também de promover a inclusão social e a participação ativa dos cidadãos.

A proteção do consumidor; o direito de informação; a proteção criminal dos direitos fundamentais; os crimes hediondos; os crimes de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; o princípio do devido processo legal; a inadmissão de provas ilícitas; o princípio da presunção da inocência; a proteção do civilmente identificado; a ação privada supletiva; o princípio da publicidade; a informação ao preso e a sua família; a condenação por erro judiciário; a gratuidade do registro de nascimento e da certidão de óbito; a gratuidade do habeas corpus; do habeas data e dos atos necessários à cidadania e, finalmente, a aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais são algumas das novidades no novo texto constitucional asseguradoras de uma participação política, se não absoluta, mas plena (Alves, 2020, p. 207).

Neste cenário, a Constituição de 1988 apresentou uma diferença importante em relação à Constituição de 1946. Enquanto no texto de 1946 a participação direta estava restrita às questões relacionadas a possíveis reordenamentos político-administrativos entre os estados da federação, a Constituição de 1988 marcou um avanço ao permitir o exercício do poder soberano diretamente pelo povo. Isso caracterizou a adoção de um modelo de democracia que, sem abrir mão da representação típica das democracias liberais, introduziu mecanismos de democracia direta, constituindo um modelo misto de democracia participativa (Freitas, Castro, 2021).

Há várias previsões de participação do cidadão na administração pública, mas uma em especial parece ser o fio condutor da assunção da participação popular para a condição de princípio constitucional. É o contido no parágrafo único do art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Ao afirmar que o povo “o povo exerce diretamente o poder nos termos da constituição, não está ela contrapondo o exercício representativo do poder com o exercício de direito, mas sim, entregando ao povo a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública [...]”.(LOCK, 2004)

O artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, apesar de não mencionar expressamente a palavra “democracia”, apresenta alguns de seus elementos primordiais. Dentre eles, o direito de toda pessoa de:

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou



processo equivalente que assegure a liberdade de voto (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Por conseguinte, os princípios da democracia obtiveram garantia, sendo positivado dentro texto constitucional seu exercício e instrumentos democráticos. De tal forma, para que aos cidadãos caiba o ato de exercer esse direito em sua forma direta, ou seja, participando dos processos de tomadas de decisão para o controle do poder. Segundo Sampaio, Pinho, Santos e Filho (2014), “A participação não é a democracia, mas é fundamental para sua prática. A democracia não é um princípio de reforma administrativa porque é um princípio político estabelecido e que se dá como subentendido num Estado democrático, mas que só se torna efetivo com a participação cidadã.”

Segundo Modesto (2007) pode-se dividir a participação popular em dois grandes grupos. A primeira forma é a subjetiva por se relacionar a tutela de interesses individuais dos agentes que tomam parte da decisão administrativa, espécie trazida pelo Estado Liberal de Direito, mas que efetivamente não realizam, de fato, a participação popular, pois busca-se na administração pública, o interesse individual, corrente, trazida por Brito (1992), que enquadra como forma de “controle social da administração” e não de participação. A segunda corrente é a participação cidadã em sentido estrito, é a forma de participação objetiva, semidireta ou direta do povo na condução da função administrativa do Estado. Trata-se de uma evolução política. Mais ainda, Brito (1992) traz como exemplos: a participação do cidadão na composição do Conselho de Contribuintes; a possibilidade de se oferecerem denúncias de irregularidades ou de abuso de poder, mediante representação; a participação em conselhos deliberativos (municipais, estaduais ou federais), onde são debatidos temas de interesse geral, a participação em audiências públicas, a reclamação relativas à qualidade e à efetividade de prestação dos serviços públicos, entre outras formas, junto a ouvidoria ou à mídia.

Após a análise histórica que explorou as relações das Constituições anteriores a 1988 com a participação popular, o próximo capítulo se propõe a mapear os instrumentos de participação presentes em nossa Constituição atual, detalhando os artigos e dispositivos que garantem e promovem a participação da população.

## **2. Mapeamento da Participação Popular na Constituição Federal de 1988**

Na busca por compreender o estado atual da participação em nosso ordenamento



jurídico, especificamente em nossas normas constitutivas, foram realizados estudos dentro da Constituição Federal de 1988 para identificar os instrumentos de participação previstos no texto constitucional. Desta forma, foram identificados 14 artigos que incluem em seus dispositivos o referido mecanismo legal.

Inicialmente, os termos "participação" e "popular" foram utilizados para buscar resultados dentro da Constituição. Posteriormente, ao aplicar um critério de interpretação sistemática, mesmo sem menção explícita aos referidos termos, reconheceu-se que o plebiscito, referendo e iniciativa popular são formas de participação. Assim, a busca foi expandida para incluir novos termos, tais como "iniciativa", "plebiscito" e "referendo".

Quadro 1 – Resultados do mapeamento da Constituição Federal de 1988

Artigo	Texto do Dispositivo
Art. 5º, XIV, CF/88	é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional
Art. 5º, XXXIII, CF/88	todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
Art. 5º, LXXIII, CF/88	Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
Art. 14º, I, II, III, CF/88	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. 14º, §12º, CF/88	Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes





	da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.
Art. 18º, §3º, CF/88	Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
Art. 18º, §4º, CF/88	A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.
Art. 27º, §4, CF/88	O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.
Art. 29º, XIII, CF/88	Iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
Art. 37º, §3º, CF/88	A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
Art. 37º, §16º, CF/88	Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.
Art. 49º, XV, CF/88	É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
Art. 58, §2º, II, CF/88	§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
Art. 61º, CF/88	A iniciativa das leis complementares e



	<p>ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.</p>
Art. 61º, §2º, CF/88	<p>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.</p>
Art. 74, §2º, CF/88	<p>Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:</p> <p>§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.</p>
Art. 84º, VIII, XX, CF/88	<p>Compete privativamente ao Presidente da República:</p> <p>VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;</p> <p>XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;</p>
Art. 193º, CF/88	<p>A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.</p> <p>Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.</p>
Art. 198º, III, CF/88	<p>As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>III - participação da comunidade</p>
Art. 204º, II, CF/88	<p>As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com</p>

	<p>recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</p>
Art. 216, §1º, CF/88	<p>O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.</p>
Art. 216º-A, X, CF/88	<p>O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.</p> <p>X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;</p>
Art. 230º, CF/88	<p>A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida</p>
Art. 2º, ADCTs	<p>No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.</p>

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com base no mapeamento realizado, será feita uma análise detalhada dos mecanismos dispostos nos artigos mencionados, visando compreender o estado atual da participação popular no âmbito das normas constitucionais. Além disso, será proposto identificar o alcance e a efetividade desses instrumentos, assim como eventuais desafios que possam impactar a efetivação da participação da população na Administração Pública.



### 3. Examinando as Formas de Participação na Constituição de 1988

Em suma, a participação popular é um pilar fundamental de uma democracia saudável e eficaz. Ela pode se manifestar de diversas formas, desde o ato de votar e concorrer a cargos públicos até o envolvimento em atividades de ativismo cívico. Quando os cidadãos estão ativamente envolvidos no processo democrático, tendem a se sentir mais conectados com o governo e a ter um senso de responsabilidade sobre ele. Assim, propõe-se analisar as distintas formas de participação popular na Constituição, fundamentando com base no mapeamento realizado no capítulo anterior.

Uma das formas da participação popular refere-se ao fomento da transparência e a abertura no governo ao envolver os cidadãos no processo decisório, proporcionando acesso à informação e oportunidades para participação em debates públicos, assegurando que as decisões sejam tomadas no interesse coletivo. Quando os cidadãos estão ativamente envolvidos no processo democrático, tendem a se sentir mais conectados com o governo e a ter um senso de responsabilidade sobre ele. Neste sentido, podemos citar os seguintes dispositivos: Art. 5º, XIV; Art. 5º, XXXIII; Art. 37º, §16º; Art. 193º; Art. 216º-A, X, Constituição Federal de 1988.

Ainda assim, é importante mencionar as conferências, que são instrumentos essenciais da democracia moderna, que promovem a participação ativa da sociedade civil com a presença dos representantes governamentais em discussões e deliberações sobre temas específicos, geralmente relacionados a políticas públicas (Colenci, 2018). Ainda, de acordo com Souza et al. (2013, p. 26) são: “processos participativos de interlocução entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas a partir da escolha de representantes e da formulação de propostas para políticas públicas”. Assim, as conferências podem ser compreendidas como processos participativos convocados pelo Executivo, os quais reúnem, com uma certa periodicidade, representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil para dialogar sobre políticas públicas. Elas funcionam como mecanismos constitucionais de consulta à população, permitindo que esta delibere sobre assuntos de relevante interesse populacional (IPEA, 2012). Dentro desses mecanismos, podemos destacar o Plebiscito, Referendo e Iniciativa popular.

No contexto do plebiscito, este é uma consulta prévia realizada aos cidadãos quando há iminência de um projeto de lei em discussão que ainda não foi aprovado. Posteriormente, a questão discutida no plebiscito é submetida ao Congresso Nacional para análise e eventual aprovação. Nesse sentido, temos a previsão do plebiscito nos seguintes dispositivos: Art. 14, I;



Art. 18, §3º, Art. 49, XV da CF/88, Art. 2º das ADCTs.

Enquanto o referendo, por sua vez, é uma consulta posterior à adoção de um ato governamental específico. Essa consulta tem o objetivo de ratificar esse ato, concedendo-lhe eficácia condicional, ou revogá-lo, retirando-lhe a eficácia previamente concedida. As disposições sobre referendo estão previstas nos seguintes dispositivos: Art. 14, II; Art. 49, XV, Art. 84, VIII e XX da CF/88;

Quanto à iniciativa popular, trata-se de um importante instrumento de participação cidadã na democracia direta ou semidireta, possibilitando que os cidadãos apresentem propostas de leis diretamente ao Congresso Nacional. Podemos citar os seguintes dispositivos: Art. 14, III; Art. 27, §4º; Art. 29, XIII e Art. 61, §3º da CF/88

A Constituição trata que uma das formas de exercício da soberania popular será através da realização direta de consultas populares, por meio de plebiscitos e referendos. Além disso, disciplina que cabe privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscitos, salvo quando a própria Constituição expressamente determinar (Lock, 2004). No entanto, mesmo com uma ampla gama de direitos fundamentais, não se previu o gozo e a concretização desses direitos.

Por exemplo, o plebiscito e o referendo, os principais instrumentos de consulta popular previstos na Constituição, e que são amplamente utilizados nas democracias europeias do século XX, entraram em desuso no Brasil, simplesmente porque a prerrogativa para sua convocação é exclusiva do Congresso Nacional. E o Congresso Nacional, em 31 anos de vigência da atual Constituição, foi capaz de emendá-la 99 (noventa e nove) vezes, sem qualquer consulta popular prévia ou posterior (Araujo, 2019, p. 86).

Um instrumento crucial para a participação social está disposto no artigo 14, onde estabelece que a soberania popular será exercida por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com igual valor para todos os cidadãos, nos termos da lei. De acordo com o §1º, o voto é obrigatório para todos os cidadãos brasileiros, incluindo analfabetos, e permite a participação espontânea de menores de até 16 anos. Além disso, confere a dupla possibilidade de os cidadãos votarem e serem votados (Colenci, 2018)

Debates e audiências públicas, como espécies de participação popular, são mecanismos eficazes que promovem diálogo entre os diversos atores sociais, permitindo um debate amplo em busca de alternativas para solucionar problemas de interesse público, são sessões de discussão, abertas ao público, sobre temas ainda passíveis de decisão. Esses





mecanismos estão fundamentados na ideia de acesso e exercício do poder, fornecendo informações essenciais que capacitam os cidadãos a participarem ativamente e contribuir com resultados. Nesse sentido, podemos citar os seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: Art. 58, §2º, II; Art. 63, Parágrafo único; Art. 18, §4.

Uma variação do procedimento das audiências públicas, que tem sido utilizada por agências reguladoras, conselhos de controle de políticas públicas, entre outros organismos com responsabilidade de editar normas reguladoras, são os processos de consulta pública, em que uma versão preliminar da norma é apresentada à população para sugestões e críticas. Neste caso o organismo consultor não delega seu poder de decisão, mas permite à população apontar possíveis desconformidades antes da edição da norma (González, 2012, p.117).

Nesse contexto, é importante evidenciar que, em um país com uma longa história de decisões políticas tomadas sem a participação do povo, marcado pelo seu histórico oligárquico e escravocrata, a ampliação do sufrágio e dos direitos políticos durante o processo de redemocratização não foi suficiente, por si só, para promover uma cidadania ativa entre os brasileiros. Isso se deve, em grande parte, a falhas estruturais específicas no texto constitucional, que não foram capazes de promover uma organização adequada dos poderes e instituições democráticas (Araujo, 2019).

Em sua obra "O Contrato Social", ao analisar o sistema político da Inglaterra, Rousseau já apontava para a tendência do parlamento em desviar sua função de representação da vontade popular.

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ela é mesma ou é outra, não há meio-termo. Os deputados do povo, portanto, não são nem podem ser seus representantes, são apenas comissários; não podem nada concluir definitivamente. Toda lei que o povo em pessoa não ratificou é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; está muito enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo estes são eleitos, ele é escravo, é nada (ROUSSEAU, 2017, p. 107).

No Brasil, foram registrados apenas dois casos em que a população foi consultada pelo parlamento. A primeira ocorreu em 1993, conforme estipulado no Art. 2º da ADCTs, com o propósito de decidir sobre a forma e o sistema de governo adotados pelo Brasil após a redemocratização, resultando na escolha da república presidencialista. A última consulta de abrangência nacional aconteceu em 2005, através de um referendo que versava sobre uma legislação relacionada à comercialização de armas de fogo no país, cuja proposta foi rejeitada pelos votantes (Araujo, 2019).



Por conseguinte, para que um projeto de lei de iniciativa popular seja encaminhado à Câmara dos Deputados, é imprescindível superar obstáculos burocráticos e atender a critérios de difícil alcance, como a sua subscrição 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. Esse cenário resulta na escassa apresentação de projetos de iniciativa popular ao longo de anos, juntamente com a fraca participação política dos cidadãos brasileiros, o que pode ser atribuído, mais uma vez, às deficiências estruturais do próprio texto constitucional (Araujo, 2019).

Diante do exposto, é fundamental reconhecermos que a participação popular não se limita apenas ao exercício do voto, mas deve permear todas as esferas da vida social e institucional. A participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões, tanto no âmbito político quanto no cotidiano das organizações, é essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e participativa.

## **Conclusão**

Diante do exposto, é possível concluir que as formas de participação popular desempenham um papel fundamental na consolidação de um regime democrático eficaz. No Brasil, a democracia teve origem com a Constituição de 1824, porém, o país enfrentou inúmeros períodos de instabilidade política ao longo de sua história, incluindo momentos de ditadura e repressão. Além disso, a relação das maiorias populares com as instituições democráticas muitas vezes se mostrou problemática ou mesmo inexistente.

Durante o período de redemocratização na década de 1980, o Brasil testemunhou uma série de mudanças políticas e sociais significativas, tais anos foram marcados por uma atmosfera de euforia e expectativa em relação à restauração da democracia. Durante esses anos, as instituições políticas do país muitas vezes não foram capazes de representar adequadamente os interesses e aspirações do povo, levando a uma profunda desconfiança e desencanto em relação à política e ao Estado por parte da população.

Por meio desta produção científica sobre a “participação popular”, buscou-se verificar como essa temática tem sido abordada ao longo dos anos pela Constituição. Portanto, não busca apresentar inovações no assunto, mas sim contribuir para os estudos sobre a participação popular, promovendo debates e reflexões sobre o tema.

Na Constituição, foram identificadas várias disposições que preveem a participação do



cidadão na administração pública de diversas formas, tanto diretas quanto indiretas. O princípio da participação popular, consagrado na Constituição, abrange o direito de participação política, da transparência, de tomada de decisões em conjunto, de colaboração na administração, de manifestação sobre as prioridades e de fiscalização da utilização dos recursos públicos. Assim, ao estabelecer que o povo exerce diretamente o poder, a Constituição concede a ele a oportunidade de se tornar um agente ativo no controle social da administração pública.

No entanto, é fundamental reconhecer que os mecanismos de participação popular não representam uma solução universal para todos os desafios democráticos. A construção do regime democrático é um processo em constante evolução, e, portanto, não se pode afirmar que a democracia semidireta seja a solução definitiva para alcançar uma democracia ideal. Como resultado, os princípios democráticos devem se adaptar às particularidades de cada Estado e ao contexto histórico em que estão inseridos. Portanto, não existe uma abordagem única para a democracia, mas sim várias formas que podem ser exploradas e adaptadas conforme necessário.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, C. C. de; DA CUNHA, F. S. A participação social pós-constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 71, 2017. DOI: 10.12660/cgpc.v22n71.64000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/64000>. Acesso em: 05 abr. 2024.

ARAUJO, G. S. S. **As falhas institucionais para a concretização da participação popular na Constituição de 1988: origens do déficit democrático atual**. Estudos em homenagem a Tristão Fernandes: 60 anos de advocacia. 2019. Rio de Janeiro.

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S.l.], v. 3, p. 291-323, Jul. 2013. ISSN 1983-2303. Disponível em: <<https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73>>. Acesso em: 16 Abr. 2024. doi:10.62530/rbdc.v3i1.73.

**BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CECHINEL, Renato. **A Construção Dos Sistemas De Controle Da Administração Pública: Do Absolutismo A Democracia De Participação Popular**. **Anais Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**. 2018. Disponível em: <https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/4689>. Acesso em: 02 abr. 2024.

COLENCI, P. L. **As formas de participação popular e seus limites de contingência**. *Novos direitos: Direito, Estado e Constituição*. (2018). São Carlos.



FREITAS, E. J. O.; CASTRO, R. E. **A Constituição Cidadã E O Povo: Considerações Sobre A Participação Popular Na Nova República.** 31º Simpósio Nacional de História, Rio de Janeiro, RJ. 2021. Disponível em: [https://www.snh2021.anpuh.org/resources/anais/8/snh2021/1616968913\\_ARQUIVO\\_669944af741b604ffc9b085b483a9279.pdf](https://www.snh2021.anpuh.org/resources/anais/8/snh2021/1616968913_ARQUIVO_669944af741b604ffc9b085b483a9279.pdf). Acesso em: 06 abr. 2024

GONZÁLEZ, R. S. **Novas Formas Institucionais De Participação Na Democracia Brasileira – Perspectivas E Limites.** *Revista Debates*, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 107, 2012. DOI: 10.22456/1982-5269.26165. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26165>. Acesso em: 06 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.** Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: . Acesso em: 13 abr. 2024.

LOCK, F. do N. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 134, 2012. DOI: 10.5902/198109465888. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122>. Acesso em: 11 abr. 2024.

OLIVEIRA DE CAMPOS, L.; PIRES OHLWEILER, L. **ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE LUIGI FERRAJOLI.** *Revista Direitos Humanos e Democracia*, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 255–271, 2020. DOI: 10.21527/2317-5389.2020.15.255-271. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/7068>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2017.

SOUZA, Clóvis H. L. de et al. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique L. de. (Org.). Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-57.