

A PARTICIPAÇÃO NO CONSTITUCIONALISMO DO FUTURO E A CIDADANIA PARTICIPATIVA

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2025.63.16468>

Submetido em: 23/9/2024

Aceito em: 20/11/2024

Publicado em: 17/2/2025

Allan Thiago Barbosa Arakaki

Universidade de Marília – Unimar. Marília/SP, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0001-7105-8371>

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo principal apurar se a crise de efetivação da participação, prevista como característica do Constitucionalismo do Futuro, trata-se de uma ausência de concepção de instrumentos formais ou da falta de uma cultura participativa popular. Para tanto, utiliza-se da pesquisa bibliográfica e documental, empregando o método dedutivo, eis que é o mais adequado para atingir as pretensões deste artigo. Parte-se então inicialmente da premissa geral, conceituando o Constitucionalismo do Futuro e a participação inserida nele. Após, discorre-se sobre os instrumentos de cidadania participativa brasileira. Por derradeiro, adentra-se no cerne da questão, verificando se o motivo da crise de efetividade da participação no constitucionalismo brasileiro decorreria da ausência de elementos formais para tanto ou da ausência de uma cultura de participação popular. A pesquisa, por seu turno, é atual e relevante, eis que se aborda um assunto que propõe identificar se a crise de efetividade da participação, elemento integrante do Constitucionalismo do Futuro, seria de ordem jurídica ou social. Por fim, emprega-se o referencial teórico do Constitucionalismo do Futuro, desenvolvido por Dromi (1997).

Palavras-chave: Constitucionalismo do Futuro; participação; cidadania participativa; cidadania ativa.

PARTICIPATION IN THE CONSTITUTIONALISM OF THE FUTURE AND PARTICIPATORY CITIZENSHIP

ABSTRACT

The main objective of the present study is to determine whether the reason for the problem of effective participation, foreseen as a characteristic in the Constitutionalism of the Future, is due to a lack of conception of formal instruments or the absence of a popular participatory culture. In order to do so, bibliographic and documentary research is used, using the deductive method, since it is the most appropriate to achieve the intentions of this article. It starts then from the general premise, conceptualizing the Constitutionalism of the Future and the participation inserted in it. Afterwards, the instruments of Brazilian participatory citizenship are discussed. Finally, it goes to the heart of the issue, verifying whether the reason for the crisis of effectiveness of participation in Brazilian Constitutionalism stems from the absence of formal elements for that or from the absence of a culture of popular participation. The research, in turn, is current and relevant, as it deals with a matter that proposes to identify whether the crisis of effectiveness of participation, an integral element of the Constitutionalism of the Future, would be of a legal or social order. Finally, the theoretical framework of the Constitutionalism of the Future, developed by Dromi (1997), is used.

Keywords: Constitutionalism of the Future; participation; participatory citizenship; active citizenship.

1 INTRODUÇÃO

A divagação sobre o futuro e as suas propensões são elementos presentes na história da humanidade e na própria formação das sociedades modernas. Com o constitucionalismo não é diferente, visto que o movimento constitucional, propiciando desde a limitação do poder soberano até os contornos de um fenômeno neoconstitucional, permitiu consagrar diversos marcos e características próprias de cada época e período histórico e social. Para além do neoconstitucionalismo, desenvolveram-se propostas como a de Constitucionalismo do Futuro, cunhada por José Roberto Dromi.

Nesse aspecto, uma das características do Constitucionalismo do Futuro seria justamente a participação, motivo pelo qual o corrente estudo possui, como objetivo principal, apurar se a crise existente na participação mencionada tratar-se-ia de uma ausência de concepção de instrumentos formais, ou seja, um problema jurídico, ou seria decorrente de uma ausência cultural de participação popular.

Para tanto, utiliza-se neste estudo da pesquisa bibliográfica e documental, sendo empregado o método dedutivo, eis que é o mais adequado, sob o enfoque didático, para atingir o objetivo deste artigo. Parte-se então inicialmente da premissa geral, conceituando o Constitucionalismo do Futuro e a participação inserida como elemento integrante daquele a fim de munir o leitor a respeito de informações pontuais a respeito do assunto.

Após, discorre-se sobre os instrumentos de cidadania participativa brasileira, com o intuito de observar se o texto constitucional possui ferramentas de participação popular satisfatórias ou não. Por derradeiro, adentra-se no cerne da questão, verificando se o motivo da crise de efetividade da participação popular no constitucionalismo brasileiro decorreria da ausência de elementos formais para tanto ou da ausência de uma cultura participativa popular.

A pesquisa, por seu turno, é atual e relevante, eis que este estudo propõe identificar se a crise de efetividade da participação, elemento integrante do Constitucionalismo do Futuro, adviria de um problema de engenharia jurídica ou seria um problema social, denotando a sua importância. Assim, ao se saber, de fato, do que se trata a crise de efetividade da participação, permite-se melhor trabalhar o problema, razão pela qual a atualidade é patente em igual sentir.

Por fim, emprega-se aqui o referencial teórico do Constitucionalismo do Futuro, desenvolvido por José Roberto Dromi (1997), principalmente no que diz respeito aos vetores daquele, com ênfase na participação.

2 A PARTICIPAÇÃO COMO CARACTERÍSTICA NO CONSTITUCIONALISMO DO FUTURO

O Constitucionalismo do Futuro foi identificado e delineado por José Roberto Dromi (1997), na obra *“La Reforma constitucional: el constitucionalismo del “por venir”*. Na linha do referido jurista argentino (Dromi, 1997, p. 108), o constitucionalismo vindouro representaria uma fase para além do neoconstitucionalismo, estruturado a partir de sete pilares próprios: a) a verdade; b) a solidariedade; c) a integração; d) a universalidade; e) o consenso; f) a continuidade; g) a participação.

Implica dizer que o Constitucionalismo do Futuro consistiria, na concepção do jurista supramencionado, uma fase nova, formatada com a pretensão de corrigir os rumos e excessos ainda ocorridos na fase do neoconstitucionalismo. Enquanto no Constitucionalismo Moderno a linha central consistiu na limitação do poder estatal em razão dos abusos ocorridos, no neoconstitucionalismo três eixos se destacaram: a força normativa da Constituição, a dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais (Barroso, 2013, p. 284-288).

Já em razão de novos fatos socioeconômicos, logo se percebeu a mudança da tendência constitucional, o que foi assimilado pelo jurista argentino como uma nova fase do constitucionalismo, com estrutura própria. Rafael de Oliveira Costa (2017, p. 2.780), ao tratar do fenômeno constitucional, assim o sintetiza “[...] trata-se de contemplar o equilíbrio devido entre a busca por justiça – em razão dos abusos perpetrados – e a necessidade de reconciliação e construção de um novo futuro”.

Quanto às características apontadas do Constitucionalismo do Futuro, importante observar que a verdade consistiria na circunstância da proibição de a Constituição servir como um instrumento de estelionato, tendo por vítima a própria população. Em outras palavras, a Constituição deve possuir em seu rol normas que sejam passíveis de se tornarem realidade, ou seja, com a propensão de serem dotadas de eficácia social, segundo a lição de Michel Temer (2014, p. 25).

Apesar de a Carta Constitucional brasileira de 1988 ser analítica, com inúmeras normas consideradas de eficácia limitada ou contida, ou seja, com restrição à sua aplicabilidade imediata (Silva, 2014, p. 270-271), observa-se que a verdade, acaso fosse instituída constitucionalmente, reduziria muito o texto constitucional. Inevitável não ignorar, contudo, que, além de ser tradição do constitucionalismo brasileiro as Cartas prolixas e analíticas, desenvolvem as normas de eficácia limitada e contida importância de relevo, sobretudo para fixação de diretrizes hermenêuticas.

Significa dizer que, ainda que não se consiga aplicar todas as normas de imediato, preserva-se a importância da unidade e coesão constitucionalmente necessárias para a fixação de balizas interpretativas. No mesmo sentido, Francisco Callejón (2014, p. 32) pondera: “a garantia da unidade é que torna possível, por outra parte, a realização dos outros dois princípios essenciais do sistema jurídico: a plenitude e a coerência”. Não há, por conseguinte, incoerência entre o requisito da verdade com a forma modulada pelo texto constitucional de 1988.

A solidariedade, por sua vez, consistiria, na linha da teoria do jurista argentino, em uma ideia mais pujante da própria igualdade, com uma presença sólida dentro do tecido constitucional. Concepções, como proteção às minorias, a redução das desigualdades sociais, a tolerância, entre outros pontos, encontram-se igualmente abarcados nessa característica. Embora seja fato que a Carta Republicana de 1988 mencione poucas vezes a palavra solidariedade, inegável a presença dela em todo o texto constitucional, seja no objetivo do Estado, seja nos direitos sociais, seja ainda na dignidade da pessoa humana.

Já a integração concerne “[...] à cooperação e integração entre os povos, consubstanciada na existência de órgãos supranacionais e de políticas internacionais” (Silva; Gonçalves Neto, 2017, p. 68). A integração como alternativa à relativização da soberania, esta compreendida anacronicamente como o fechamento do Estado em si mesmo, demanda uma releitura de modo a flexibilizá-la. Sucede que, apesar de variados exemplos de integração, como a União Europeia, o fato é que é um elemento de difícil constatação por depender da relação entre variados Estados Nacionais em um patamar de horizontalidade.

Sob esse prisma, a dificuldade exsurge desde a demonstração de uma tendência de união, como até mesmo o processo inverso em consolidação, isto é, de segregação do bloco comunitário, tal qual aconteceu com a situação do Brexit (Ottoni, 2017, p. 69). Enfim, a integração trata-se de uma característica de hercúlea demonstração, sobretudo em decorrência da variabilidade da relação com os demais entes nacionais, muitas vezes englobando situações culturais, regionais e locais totalmente heterogêneas.

Em outro vértice, a universalidade impõe o reconhecimento de uma amplitude maior aos direitos fundamentais de forma a albergar todos os indivíduos, independentemente do reconhecimento formal pelo ente estatal. A respeito da tendência à universalidade dos direitos fundamentais, oportuno rememorar a advertência de Paulo Bonavides (2006, p. 571-572):

[...] é direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Apesar de ser item relevante discorrer a respeito dos direitos fundamentais em uma ótica de universalidade, é considerável o problema de efetivação de tal discurso. Primeiro, quanto à questão do parâmetro do que seria o direito fundamental, podendo representar uma imposição de um modelo não raras vezes ocidentalizado em detrimento de outro, local ou regionalizado. O segundo problema que apareceria consistiria na ausência de instrumentos de cobrança efetiva do cumprimento de tais direitos fundamentais dotados de caráter universal.

Tendo em vista não ser objetivo deste estudo ingressar nos embates e nos dilemas a respeito da universalidade, limita-se aqui apenas a discorrer sobre a presença dele no Constitucionalismo do Futuro, passando aqui ao outro pilar estruturante do referencial teórico mencionado igualmente importante: o consenso.

O consenso seria “a manutenção da inquebrantabilidade da ordem democrática, com a adesão solidária da parte que consentiu, consensualmente, em prol de um interesse maior” (Lazari, 2010, p. 115). Trata-se, consoante se observa, de uma característica nitidamente relacionada à própria solidariedade, não traduzida simplesmente numa prevalência unilateral da posição da maioria, motivo pelo qual se ressalta a sua importância (Lazari, 2010, p. 114-115).

A continuidade, por seu turno, aponta para a necessidade da salvaguarda dos direitos fundamentais e a compreensão de que a história de uma sociedade é cumulativa e progressiva. Concepções a respeito da vedação do retrocesso social tornam-se incorporáveis ao ordenamento jurídico, inclusive com efeito limitador a eventual Poder Constituinte Originário futuramente, cuja lógica de ilimitabilidade encontra-se cada vez mais remota e distante.

Por fim, a participação, deixada aqui para abordá-la por último em razão da sua importância para este estudo, representa o instrumento pelo qual o cidadão pode se valer para participar e possuir voz de decisão dentro das decisões públicas. Como lembram Andréa Antico Soares e Vivianne Rigoldi (2013, p. 437): “[...] não é direito a voto, é direito à efetiva atuação da sociedade na consagração da ideia de democracia participativa e de Estado Democrático de Direito [...]”.

Em igual sentir, Emerson Ademir Borges de Oliveira e Hélio Daniel de Favare Baptista (2021, p. 231) destacam: “a participação deve extrapolar o momento do voto, ainda que diante de um sufrágio universal, para permitir, ao máximo, a inserção do cidadão no processo de decisões políticas”. Enfim, é patente observar que a participação, elemento integrante do Constitucionalismo do Futuro, demanda um olhar de protagonismo social pujante, dentro do qual o cidadão deixa de ser mero telespectador da história de sua sociedade.

Não há dúvida de que o instrumento mais comum na democracia brasileira é o próprio voto, contudo, tal qual foi explicado, o seu mero exercício, por si só, não implica a satisfação do requisito da participação, tal qual na ideia articulada no Constitucionalismo do Futuro. O mero ato de votar periodicamente, divorciado da participação comunitária, fiscalizatória e de assunção de protagonismo na agenda pública, não satisfaz tal requisito.

A participação a que aludiu o Constitucionalismo do Futuro é uma visão ampla e extremamente heterogênea, mas não se sintetiza em um ou outro elemento. Para além disso, demanda a potencialidade de influenciar efetivamente nas consequências das próprias decisões do poder público. Implica dizer, destarte, que, sem prejuízo da integração da comunidade dentro da esfera pública, deve ter tal ato a potencialidade de decidir a própria escolha pública.

A respeito do assunto, Thiago Costa Silva e João da Cruz Gonçalves Neto (2017, p. 68) advertem: “O cidadão deixa de ser um agente passivo em relação ao Estado e suas respectivas decisões, para participar ativamente da escolha do caminho a ser seguido e, até mesmo, do controle das ações tomadas pelo governo”. José Afonso da Silva (2014, p. 143), no mesmo sentido, ensina que “o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”.

Essa ideia mostra-se coerente à medida que se percebe que a mera ferramenta eventualmente existente para a sociedade não implica necessariamente a participação popular se aquela não for potencialmente influenciável na própria agenda política. Sem essa potencialidade de influenciar seria somente um instrumento formal, segregado de qualquer legitimidade popular e democrática, o que não é evidentemente o que se deseja quando se cuida de premissas para um Constitucionalismo do Futuro.

A participação popular e a potencialidade de essa ação influenciar nos rumos da agenda estatal são características inarredáveis para a compreensão da participação, como gênero e pilar estrutural do Constitucionalismo do Futuro. Cuida-se não de um elemento abstrato ou meramente formal, mas sim material e que permita à população ser ouvida e decidir sobre assuntos de seu próprio interesse.

3 A CIDADANIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA

Discorrido a respeito dos pilares do Constitucionalismo do Futuro, máxime quanto à participação popular, mister se faz visualizá-la à luz da Carta Republicana de 1988. No corrente tópico analisam-se então as ferramentas de participação popular eventualmente existentes na Carta Constitucional brasileira de 1988, o que é extremamente relevante a fim de dirimir se a baixa participação popular decorre da ausência de instrumentos legais ou da falta de amadurecimento cultural.

De início, impende destacar que a cidadania se encontra encaixada como pedra fundante da própria estrutura do Estado brasileiro no artigo 1º, II, da CF/88. Walber Agra (2013, p. 119), ao trabalhar sobre o conceito de cidadania, pontua: “a palavra cidadania deriva-se do latim *civis*, *civitas* e *activa civitatis* para designar os laços que prendem um cidadão a uma organização política, dotando-o de prerrogativas de influir nas decisões políticas e obrigando-o a seguir o que fora decidido pelas instâncias legais”.

Veja-se que o conceito extraído anteriormente se traduz na ótica da participação popular e do consenso como características do Constitucionalismo do Futuro. Embora este apresente sete eixos principais, conforme declinado anteriormente, é preciso observar que se mostra impossível visualizar os seus eixos de forma totalmente incomunicável. Assim, plenamente compreensível que, ao longo deste estudo, por vezes a participação comunica-se com outro predicado da lógica do Constitucionalismo do Futuro.

Para além dessa questão, visualiza-se, no tecido constitucional de 1988, a existência do princípio democrático, como sustenta Alexandre de Moraes (2006, p. 17), cuja lógica também igualmente se associa à potencialidade de o cidadão ter voz e participar da vida pública. A respeito do assunto, colha-se, por oportuno, a lição de Canotilho e Vital Moreira (1991, p. 195), compreendendo que tal princípio possui duas dimensões históricas:

[...] por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.).

É flagrante, nesse sentido, o alinhamento da Carta Constitucional de 1988 com as diretrizes da participação popular. Além da previsão dentro do amplo conceito de cidadania e do princípio democrático, encontram-se no tecido constitucional, cuja essência é eminentemente analítica, inúmeros instrumentos que reverberam a presença da cidadania participativa, ao menos formalmente.

Na esfera constitucional eleitoral, podem ser mencionados, sem prejuízo do próprio voto periódico, secreto e universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, devidamente previstos no artigo 14, incisos, da CF/88 (Silva, 2014, p. 143-145). Aliás, a iniciativa popular permeia a essência da Carta Constitucional de 1988, com clarividência, sobretudo, quanto aos projetos de lei, os quais podem ser apresentados não somente pelos representantes eleitos, mas pelos cidadãos.

O artigo 61, §2º, da CF/88 exige, no âmbito federal, para a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular, a subscrição de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, dividido ao menos em cinco Estados, com não menos que três décimos por cento. A Carta Republicana impeliu os Estados à fixação de lei que regulamentasse a propositura de lei de iniciativa popular no âmbito estadual (artigo 27, §4º, da CF/88).

Ainda, a Carta Cidadã brasileira fixou a diretriz para que na Lei Orgânica contivesse dispositivo que possibilitasse a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, relativo ao interesse local, no âmbito dos municípios, subscrito por pelo menos 5% do eleitorado (artigo 29, XIII, da CF/88). Enfim, é evidente que a Constituição Federal não se contentou em assegurar a participação da população com o mero exercício do voto, mas também possibilitou ao cidadão a assunção de um papel ativo, observadas as exigências constitucionais.

Ademais, a participação comunitária é garantida com a possibilidade de fiscalização do próprio poder público, como decorrência do dever de *accountability*, cuja previsão encontra-se expressa no artigo 37,

caput, da CF/88. O princípio da publicidade, como viga estruturante da administração pública, denota que a regra é o acesso às informações públicas; a exceção é o sigilo, devendo este ser justificado nos exatos limites constitucionais, consoante destaca o artigo 5º, XXXIII, da CF/88.

A *accountability*, igualmente, relaciona-se com o princípio da eficiência, uma vez que “está ligada à ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos recebidos a quem lhes ofereceu” (Siu, 2011, p. 80). Elaine Menezes, Maria Zuza e Daniela Archanjo (2018, p. 104) esclarecem que a *accountability* pode ser compreendida na forma horizontal, consistente na fiscalização entre entes estatais, como ocorre com a relação entre Estado/Ministério Público e Estado/Tribunal de Contas, ou pode ser assimilada como *accountability* vertical, abrangendo a cidadania participativa por meio do controle dos eleitos.

O modelo de governança por intermédio dos conselhos estaduais, municipais de saúde, de educação, entre outros, demonstra a demanda pela participação ativa na Carta Republicana de 1988. Dentro da legislação infraconstitucional a tônica participativa fora recepcionada, como é o caso do próprio Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, previsto na Lei nº 8.069/1990. Trata-se de formas de governança em que o cidadão-usuário participa do planejamento de políticas públicas, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Além disso, a previsão da transparência como regra no tecido constitucional possibilita não só o acesso, mas também a reivindicação de informações públicas específicas, as quais muitas vezes não são divulgadas amplamente pelo caráter específico do dado. Em se tratando dessa questão, a própria Lei nº 12.527/11 previu o acesso à informação, possibilitando ao particular a solicitação de tais dados, resguardados os casos de sigilo.

Válido rememorar que o próprio incentivo à participação comunitária na construção do Orçamento Participativo traduz-se em uma fórmula importante de cidadania ativa e participativa, em que o cidadão deixa de ser mero espectador e passa a definir, inclusive, dentro da lógica fiscal, as prioridades locais e regionais, conforme destacam Maria de Fátima Ribeiro e Renata Alencar Silva (2019, p. 179).

Some-se a isso os instrumentos de *accountability* de que dispõem os próprios poderes eleitos. Ferramentas como a transmissão por Internet, em diversas mídias sociais, de sessões dos poderes Legislativo Municipal, Estadual e Nacional, propiciam a transparência e a participação popular, sem custos elevados. Ademais, as audiências públicas, convocadas seja pelo Legislativo, seja pelo Executivo, reverberam a importância da participação popular no estabelecimento da agenda pública e política e devem ser incentivadas.

Não há espaço mais para que, na justificativa do exercício do mandato, representantes do Executivo ou do Legislativo isolem-se na formulação e efetivação da agenda pública, a qual deve ser constantemente avaliada e discutida, principalmente com a comunidade mais interessada e impactada pela medida. Ferramentas de diálogo, como as audiências públicas, a transmissão *on-line* das sessões e discussões, são instrumentos desejáveis para fins de fomento da cidadania participativa.

Há ainda diversos instrumentos processuais que refratam a cidadania participativa brasileira. Um deles, de especial relevo, é a própria ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da CF/88, cuja legitimidade é de qualquer cidadão, podendo ainda possuir objeto amplo na proteção do interesse público. Trata-se, evidentemente, de uma ação constitucional que permite ao cidadão atuar em prol do interesse estatal, defendendo-o.

Rodolfo Mancuso (2001, p. 63), ao tratar da ação popular e sua importância na tutela dos direitos metaindividuais, assim sintetiza: “deve-se considerar popular a ação que, intentada por qualquer do povo [...], objetive a tutela judicial de um dos interesses metaindividuais previstos especificamente nas normas de regência”.

Sem querer exaurir a questão, a título meramente exemplificativo, outro instrumento processual que pode ser refratário da participação popular é o mandado de injunção (artigo 5º, LXXI, da CF/88), máxime quando se tratar de lacuna regulamentadora ao exercício da cidadania. Em tal caso, o manejo da ação constitucional se cinge a colmatar o vácuo existente a fim de justamente permitir o exercício da cidadania plena. Latente, sob esse prisma, o caráter participativo dessa ferramenta.

Ainda, perpassando pelas ações constitucionais, importante não olvidar o mandado de segurança (artigo 5º, LXIX, da CF/88) e o *habeas data*. No primeiro cenário, o *mandamus* pode ser utilizado para cessar violações a direito líquido e certo, proveniente do ente estatal, o que implica a atuação da agenda política, ainda que reflexamente. O *habeas data*, por sua vez, ao permitir que o impetrante tenha acesso a informações pessoais em cadastros de caráter público revela a importância da participação popular na construção de uma cidadania participativa.

Se a participação ativa exige, desde logo, a disponibilização de instrumentos de caráter processual, institucional e de controle, por outro lado impõe a atuação efetiva e plena da população, desenhando a cidadania real. É por meio desta que se desenvolvem os mecanismos de controle do ente estatal, fazendo cessar, inclusive, abusos, o que reflete, com pujança, a importância desse movimento que não é uma via de mão única, mas sim dupla: atuação ativa do cidadão e controle estatal.

Vislumbra-se, com clareza, que a Carta Constitucional de 1988 impeliu a um dever de *accountability* vertical flagrante, possibilitando a sobrevivência da legislação infraconstitucional responsável por esmiuçar diversos instrumentos. Enfim, considerando que a participação popular é imprescindível no Constitucionalismo do Futuro e que a Carta Cidadã de 1988 estabeleceu inúmeros preceitos formais de incentivo àquela, cabe apurar qual seria o motivo da não participação popular.

4 A INEFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Mediante a leitura do tópico anterior, depreende-se que a participação ativa, prevista no Constitucionalismo do Futuro, possui diversos mecanismos jurídicos dispostos em praticamente toda a Carta Constitucional brasileira de 1988, a qual possui natureza eminentemente analítica. Contemplou ela desde ferramentas de caráter meramente institucional, de *accountability*, e, inclusive, mecanismos processuais para que o cidadão participe da agenda pública – e mais do que isso – que a sua voz fosse ouvida e influenciasse nas tomadas de decisão.

Sucede, contudo, que a circunstância de potencialmente influenciar na formulação de agenda pública e política não significa que necessariamente prevalecerá a posição de uma maioria, o que, aliás, relaciona-se no Constitucionalismo do Futuro com o pilar do consenso. A participação e o consenso, dessa maneira, devem ser considerados dentro de uma ótica sistêmica e inclusiva, implicando com isso que, embora se possibilite e deseje que o cidadão participe da vida pública, não pode isso representar o estabelecimento de uma ditadura da maioria.

Com efeito, um dos grandes méritos de uma Constituição é a sua capacidade contramajoritária. Implica dizer que, apesar da necessidade de observar maiorias nas tomadas de decisão, como no âmbito do poder Legislativo, há que se resguardar a essência constitucional, como ocorre com o direito às minorias, o direito de se resguardar as cláusulas pétreas. Serve essa postura contramajoritária para frear os arroubos políticos aventureiros, garantindo uma certa perenidade estrutural, segurança jurídica e identidade constitucional.

A participação e o consenso então, considerados em uma perspectiva de potência de participação e diálogo, denotam que o Constitucionalismo do Futuro se baliza na capacidade maior de participação da população, mas no sentido dos valores estabelecidos pela própria Constituição. Assim, valores divorciados do texto constitucional, como ideias de caráter segregacionista, racista ou até mesmo saudosista por regimes totalitários, ainda que porventura venham a conseguir adesão maciça da população, jamais traduzirão a tendência do Constitucionalismo do Futuro por falta de substrato constitucional.

É perceptível, dessa maneira, que um dos pontos que justifica a ausência da consolidação da participação é a ignorância existente entre a participação e a coesão relacionadas entre si. Orientações, provenientes do senso comum, no sentido de que a cidadania participativa seria um cheque em branco, permitindo ao cidadão tudo e de qualquer forma, tiraria a lógica de uma democracia representativa e abriria a porta para a total ausência de segurança social, jurídica, política e econômica.

Aliás, oportuno rememorar que o próprio artigo 1º, parágrafo único, da CF/88 estipula que o poder emanado pelo povo será exercido nos termos da própria Carta Constitucional. Inexiste, por conseguinte, a

concepção equivocada de que a cidadania permitiria, ao livre talante da maioria, a imposição de sua vontade unilateralmente, na ideia de uma democracia totalitária ou homogeneizada, conforme rememora Antônio Sérgio Peixoto Marques (2006, p. 58).

A ignorância da função contramajoritária da Constituição, de inequívoca importância, reflete o dilema da população, a qual, possuindo inúmeras ferramentas a seu dispor, prefere não participar, pois entende que nada acontecerá. Olvida, contudo, que a cidadania a ser exercida é aquela estabelecida pelo texto constitucional, e não pela ideia livremente desenhada pelo senso comum de cada cidadão, mesmo que venha a assumir contornos de uma maioria.

Esse processo e dilema social de consolidação da participação reverbera, com clareza solar, o problema da informação e desinformação. Sabrina Nunes Locken (2018, p. 234), ao abordar sobre a desinformação decorrente da ausência de informação ou o excesso dela, conclui: “O excesso de informação tem se revelado tão nocivo quanto a falta de informação”. Necessário observar, dessa maneira, que o indivíduo que ignora o real funcionamento dos ditames constitucionais, a bem verdade, não sabe exercer a cidadania.

Ademais, outro ponto que pode ser mencionado no hiato existente entre a ordem jurídica e a participação popular ou cidadania participativa relaciona-se à educação brasileira. Sobre a importância da educação no processo de forjamento de uma identidade constitucional de participação ativa, Jean Piaget (1973, p. 35) destaca: “[...] o desenvolvimento do ser humano está subordinado a fatores de transmissão ou de interação sociais que, desde o berço, desempenham um papel de progressiva importância, durante todo o crescimento, na constituição do comportamento e da vida mental”.

Figura-se imprescindível, por conseguinte, a instituição de um modelo educacional mais inclusivo, plural, político, lastreado não somente na compreensão dos direitos do cidadão de fiscalizar, mas, sobretudo, no seu dever, na condição de indivíduo integrante da sociedade. Aliás, é importante observar que “falar em direito à educação é, pois, reconhecer o papel indispensável dos fatores sociais na formação do indivíduo (...)”. Desta forma, a educação não seria apenas uma formação, mas uma condição formadora necessária ao próprio desenvolvimento natural” (Maliska, 2013, p. 1.964).

É crucial a reformulação da estrutura educacional a fim de que, desde as séries iniciais do ensino básico obrigatório, seja introjetado um conteúdo mínimo a respeito dos direitos, deveres e de cidadania. Conforme relembra Antônio Sérgio Peixoto Marques (2006, p. 58): “A apatia política é fruto da exclusão da cidadania”. Não há espaço para a cidadania em um cenário em que os indivíduos são privados já na educação básica de noções de funcionamento da estrutura estatal, de seus direitos e de seus deveres.

Cabe esclarecer que não se pode exercer direitos e encargos decorrentes da participação popular sem ao menos se saber quais ferramentas o próprio cidadão dispõe para tanto. O caso agrava-se quando se prepondera o senso empírico da letargia social, sobretudo em razão da ausência de esperança de que a participação popular possa reverter o cenário instaurado. O pensamento de que sempre foi assim e assim o será revela a descrença em um sistema político, a ignorância e até a ojeriza da participação comunitária.

Sem a reformulação da educação básica, trazendo ao ramo educacional a incorporação da participação comunitária, as ferramentas constitucionais e, máxime, o forjamento de cidadãos mais críticos e conscientes, pouco se avançará a respeito da consolidação da cidadania. Após ultrapassadas mais de três décadas da promulgação da Carta Constitucional de 1988, não raras vezes se sintetiza a participação popular ao voto, o que deveria ter sido modificado.

Não faz sentido a prevalência de grades curriculares ultrapassadas, cujas matérias lecionadas não raras vezes sequer terão utilidade na vida profissional do indivíduo, esquecendo-se de formar primeiramente cidadãos. Faz-se mister repensar a educação a fim de incluir nela, já desde as séries iniciais do ensino básico, logicamente seguindo os critérios pedagógicos inerentes ao ensino, noções de cidadania e o senso de dever de participar da agenda pública.

Em outro vértice, se, por um lado, observa-se a ignorância da população na participação da agenda pública e muitas vezes até não compreendendo como funciona o processo, em outro norte verifica-se que o próprio ente estatal raramente explora as ferramentas de participação comunitária e sequer as divulga

(Santos, 2009, p. 123). Sob esse aspecto, mostra-se interessante compreender que o dever de *accountability* deveria albergar não apenas a informação, a transparência e o funcionamento do ente público, mas também o dever de fomentar a participação comunitária.

Com efeito, é uma hercúlea missão buscar a consolidação de ferramentas de participação comunitária quando o sentimento popular caminha em direção ignorada, flertando ora com a apatia, ora com a ojeriza. É imperioso, porém, assimilar que o dever de *accountability* deve demandar que as próprias instituições públicas fomentem a participação comunitária, apregoada pelo Constitucionalismo do Futuro, e divulguem as ferramentas constitucionais.

A própria utilização de referendos e plebiscitos para se aferir a posição popular é muito rara. Dados do próprio *site* do TSE apontam que, desde 1988, foram realizados apenas 4 plebiscitos e 1 referendo (Brasil, 2022). Ainda quanto à apresentação de leis de iniciativa popular, aduz Luiz Cláudio Alves dos Santos (2009, p. 92) que há divergência a respeito do quantitativo de leis apresentadas à Câmara dos Deputados, porém uma das razões do insucesso seriam as próprias balizas constitucionais, legais e regimentais.

Jamilly Bonisson Abreu Brunetti Lourenço e Douglas Cequeira Gonçalves (2020, p. 344) igualmente aduzem que os requisitos constitucionais para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular são demasiadamente excessivos, o que torna dificultosa a sua utilização, fato este que contribui para a frustração da cidadania participativa. Nesse ponto, embora inoxidável a importância desse instrumento, de fato, deveriam os requisitos constitucionais ser flexibilizados para permitir uma democratização real da apresentação de leis.

É inegável a necessidade de estabelecer diretrizes e regramentos para a apresentação de leis de iniciativa popular, contudo aqueles devem ser compreendidos como elementos mínimos para que o Parlamento analise a matéria. Trata-se, aliás, de propositura para mera análise da matéria, não fazendo, portanto, qualquer juízo de aprovação, chancelando, dessa forma, a necessidade de revisão dos requisitos constitucionais a fim de permitir a participação popular.

Não se pode, contudo, sintetizar a ausência de participação efetiva da sociedade em razão somente dos requisitos constitucionais para a propositura de leis ao Legislativo respectivo. A situação, frise-se, relaciona-se mais com a ausência do forjamento de uma cidadania participativa do que, efetivamente, problemas estruturais das ferramentas jurídicas. De fato, a ausência de participação reflete-se nos conselhos comunitários, na pouca exploração das ações populares, na pouca utilização de plebiscitos e referendos.

Nesse contexto, é plenamente compreensível que a Constituição de 1988 se encontra em consonância formal com o Constitucionalismo do Futuro. Agora, o fato é que a circunstância de se encontrar formalmente alinhada não significa que haja a participação comunitária efetiva e desejada pelo constituinte originário. Para se avançar, mister se faz a compreensão do desenvolvimento de uma cidadania participativa – e mais do que isso – evidenciar os mecanismos dos quais o cidadão dispõe ao exercício do seu encargo fiscalizatório.

5 CONCLUSÃO

O Constitucionalismo do Futuro foi uma compreensão desenvolvida pelo jurista argentino José Roberto Dromi como uma tendência da nova fase do processo constitucional, em que seria caracterizado por sete predicados: a) verdade; b) solidariedade; c) consenso; d) continuidade; e) universalidade; e) integração; f) participação. Tendo em vista o objetivo do corrente estudo, importou aqui tratar com maior minudência a derradeira característica.

A participação, característica do Constitucionalismo do Futuro, representa a cidadania participativa, estatuída na Constituição Federal brasileira de 1988. Seja como fundamento do Estado Democrático, seja em razão do princípio democrático, é palpável a função da cidadania participativa para o funcionamento e existência do próprio ente estatal, refratando claramente a sua importância.

Além disso, inúmeros dispositivos constitucionais anunciam a presença, ao menos formalmente, da participação popular. A possibilidade de propositura de leis por iniciativa popular, o dever de transparência, de publicidade e eficiência do ente público, a possibilidade do uso das ações constitucionais, a existência dos

conselhos comunitários, tudo, enfim, declina, com clarividência, que a Carta Constitucional brasileira de 1988 é extremamente fecunda de institutos que permitiriam a participação popular.

A questão que se observou ao longo deste estudo é que, apesar de existirem instrumentos constitucionais na linha da participação comunitária, eles são pouco explorados. Alguns, de fato, como ocorre com os projetos de lei de iniciativa popular, mereceriam uma remodelação a fim de que os requisitos constitucionais não sejam exorbitantes a fim de impossibilitar o seu manejo.

Outros mecanismos, contudo, são dificilmente utilizados por problemas não decorrentes da ordem jurídica em si. Em outras palavras, a ignorância social no funcionamento da Constituição, a ausência no ensino básico obrigatório de noções de cidadania e do forjamento do senso de dever de participação comunitária, desde as séries mais iniciais, reverberam o cenário de total apatia política. É imperioso, por conseguinte, trabalhar a educação básica obrigatória e incutir o senso do dever de participar da vida comunitária.

Ademais, oportuno acrescentar que, ao longo deste trabalho, constatou-se a baixa exploração das ferramentas de participação popular pelo próprio ente público, sobretudo quanto a plebiscitos e referendos, evidenciando, desse modo, a necessidade de que o dever de participação seja compreendido também albergando o dever de *accountability* do poder público.

O dever de *accountability* do ente público, por sua vez, não se resumiria ao dever de transparência, mas também na necessidade de ele demonstrar as ferramentas de que dispõe o cidadão, no exercício de seu encargo fiscalizatório, para que este tenha conhecimento. Não há como satisfazer a obrigação de *accountability* apenas partindo da premissa de que participação comunitária agirá por si só e o ente público poderia usufruir de uma postura meramente passiva.

Enfim, diante do cenário delineado, ultrapassadas mais de três décadas da promulgação da Carta Cidadã brasileira, constata-se que pouco se caminhou para efetivar materialmente a participação comunitária. Mostra-se essencial, nesse contexto, que seja exigida do ente público, sem prejuízo do fortalecimento educacional, a exploração das ferramentas de participação comunitária, como realização de consultas populares, transmissão dos atos públicos pela Internet, entre outras formas.

A partir do encaminhamento e incorporação dos instrumentos de participação popular permitir-se-á o fomento de uma cidadania mais ativa e natural, dentro da qual a população adote uma postura mais ativa e de protagonismo. O mero exercício do voto, por si só, e a adoção de uma democracia representativa não se mostra suficiente para refratar uma participação democrática ampla e alinhada com o Constitucionalismo do Futuro.

Conforme se observou, é preciso ir muito mais além da democracia representativa, explorando e tornando concretos os instrumentos que permitam a participação da população diretamente. Tal circunstância se tornará mais pujante, com clarividência, ao se viabilizar uma participação mais ativa, seja por intermédio de cidadãos conscientes de seu papel, seja pelo fomento das próprias instituições públicas na participação comunitária.

6 REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. Art. 1º, II. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119-120.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BORGES, Emerson Ademir Borges de; BAPTISTA, Hélio Daniel de Favare. O direito constitucional à função social da empresa e o compliance fiscal. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 222-250, jan./jun. 2021. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9xOq_RiMjwIJ:https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11572/7630&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 30 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plebiscitos e referendos*. Brasília, DF: TSE, [2022]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>. Acesso em: 30 out. 2023.
- CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *A projeção da Constituição sobre o ordenamento jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2014.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra, Portugal: Coimbra, 1991.
- COSTA, Rafael de Oliveira. Estado Transicional de Direito. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2.773-2.791, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.0.24950>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/24950>. Acesso em: 30 out. 2023.
- DROMI, José Roberto. La reforma constitucional: el constitucionalismo del “por-venir”. In: ENTERRÍA, Eduardo García de; ARÉ-VALO, Manuel Clavero (coord.). *El derecho público de finales de siglo: una perspectiva iberoamericana*. Madrid: Fundación Banco Bilbao Vizcaya: Civitas, 1997.
- LOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- LAZARI, Rafael José Nadim de. Reflexões críticas sobre a viabilidade de um “constitucionalismo do futuro” no Brasil: exegese valorativa. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, n. 3, p. 107-123, ago./dez. 2010. Disponível em: <https://abdonstojos.com.br/index.php/revista/article/view/23>. Acesso em: 31 out. 2023.
- LOURENÇO, Jamily Bonisson Abreu Brunetti; GONÇALVES, Douglas Cerqueira. Projetos de lei de iniciativa popular no município de São Mateus. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA. 8. 2020, Ribeirão Preto. *Anais [...]*. Ribeirão Preto, 2020. p. 338-359.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MARQUES, Antônio Sérgio Peixoto. A dupla cidadania participativa: a ideia de uma cidadania nacional e cosmopolita. *Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 25, p. 47-66, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12338/1/2006_art_aspmarques.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.
- MALISKA, Marcos Augusto. Da educação, da cultura e do desporto. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coord.). *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1964.
- MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira; ZUZA, Maria Rachel dos Santos; ARCHANJO, Daniela Resende. Participação e accountability social: estudo a partir da experiência de dois observatórios sociais do litoral no Paraná. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 101-124, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=MjY0&l=tx>. Acesso em: 30 out. 2023.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- OTTONI, Davi Niemann. Tipos de Constitucionalismo: uma análise sobre os diversos modelos de Constitucionalismo. In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI. 25., 2017, São Luís, MA. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi, 2017. p. 62-77. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/o61z9nus/1wccugm7H3SFu7uG.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.
- PIAGET, Jean. *Para onde vai a educação?* Tradução Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973.
- RIBEIRO, Maria de Fátima Ribeiro; SILVA, Renata Cristina de Oliveira Alencar. A cidadania fiscal como exercício da democracia na Administração Participativa. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. 23., 2019, Goiânia. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi, 2019. p. 177-193. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/no85g2cd/74n2t578/lim3TErI2hSYnP80.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.
- SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. *A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil*. 2009. 142 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2012/05/A-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-POPULAR-NA-INICIATIVA-DAS-LEIS-NO-CONTEXTO-DA-DEMOCRACIA-REPRESENTATIVA-E-DA-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-POL%C3%84TICA-NO-BRASIL-Luiz-Claudio-Alves-dos-Santos-2009.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.
- SILVA, Thiago Henrique Costa; GONÇALVES NETO, João da Cruz. Novo constitucionalismo latino-americano: um constitucionalismo do futuro? *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 60-81, jan./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2017.v3i1.1854>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/1854>. Acesso em: 30 out. 2023.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SIU, Marx Chi Kong. Accountability no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 122, p. 78-87, set./dez. 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/197>. Acesso em: 30 out. 2023.
- SOARES, Andréa Antico; RIGOLDI, Vivianne. O constitucionalismo do futuro de José Roberto Dromi: questões acerca da viabilidade de um constitucionalismo universal. *Em Tempo*, Marília, v. 12, p. 428-446, 2013. DOI: <https://doi.org/10.26729/et.v12i1.411>. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/411>. Acesso em: 30 out. 2023.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Autor Correspondente

Allan Thiago Barbosa Arakaki

Universidade de Marília – Unimar

Av. Higino Muzi Filho, 1001 - Mirante, Marília/SP, Brasil. CEP 17525-902

allanarakaki@hotmail.com

**Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.**

