



8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Eixo: Direitos Humanos, Segurança Pública e Sistema Jurídico.

Ação Popular e judicialização da política no estado do Rio de Janeiro: um estudo de caso

Náthani Siqueira Lima¹
Marcelo Carlos Gantos²

Resumo: O Estado não tem se mostrado eficaz na busca pela promoção do mínimo existencial, o que se deve a uma teia complexa de motivos, que vão desde a má gestão até a corrupção. A Constituição de 1988 estabelece uma série de mecanismos de participação social, como a Ação Popular, que permite a qualquer cidadão acionar o Judiciário em busca de proteção social, tutelando não apenas bens econômicos, mas também culturais, ambientais, dentre outros. Somente no estado do Rio, entre 2017 e 2019, 478 ações foram distribuídas no Tribunal de Justiça, o que indica uma expressiva judicialização da política. Buscar-se-á compreender de que maneira esse instrumento é utilizado para o controle social das políticas sociais no estado do Rio de Janeiro por meio de um estudo de caso de dois processos.

Palavras-chave: Direitos Sociais; Políticas Sociais; Controle Social; Ação Popular; Judicialização.

Popular action and judicial review in the Rio de Janeiro State: a case study

Abstract: The State has not been effective in seeking to promote the existential minimum, which is due to a complex web of reasons, ranging from poor management to corruption. The 1988 Constitution establishes a series of mechanisms for social participation, such as the Popular Action, which allows any citizen to sue the Judiciary in search of social protection, protecting not only economic, but also cultural, environmental assets, among others. In the state of Rio alone, between 2017 and 2019, 478 shares were distributed at the Court of Justice, which indicates a larger judicial review. We will seek to understand how this instrument is used for the social control of social policies in the state of Rio de Janeiro through a case study of two processes.

Keywords: Social Rights; Social Politics; Social Control; Popular Action; Judicial Review.

1 Introdução

É consenso entre os cientistas políticos e sociais que os investimentos em políticas sociais vêm decrescendo no decorrer dos anos no Brasil, gerando o que especialistas chamam de déficit de dignidade, o que significa dizer que não são ofertados serviços públicos em quantidade e qualidade necessárias para que a sociedade, especialmente as camadas mais empobrecidas, tenham uma vida minimamente digna.

¹Doutoranda em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. E-mail: nathanislima@gmail.com.

²Doutor em História Social da América pela Universidade Federal Fluminense. Professor associado do LEEA- Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico e ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. E-mail: mcgantos@gmail.com.

Nesse sentido, uma das possibilidades de reversão desse fato seria pela via do controle democrático da Administração Pública, o que compreende também as agendas de políticas públicas. Assim, pelo disposto no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, todo o poder emana do povo e deve por ele ser exercido: indiretamente, por meio da escolha de representantes para ocupar cargos políticos; ou diretamente por meio da participação social.

Um dos instrumentos de controle social mais importantes previsto pelo texto constitucional é a ação popular, instituto que surgiu no direito brasileiro na Constituição de 1934. A ação popular permite que qualquer um que porte título de eleitor possa ingressar em juízo, postulando a atuação do Poder Judiciário para impedir que sejam praticados atos que lesem o patrimônio público, mas apesar disso ainda é pouco utilizada pelos cidadãos brasileiros, que muitas vezes sequer têm conhecimento de sua existência. Exatamente por isso, quando é utilizada, a garantia constitucional geralmente tem como autores, indivíduos que compõem os extratos sociais mais privilegiados, com maior grau de escolaridade ou renda.

Este trabalho tem por objetivo, pois, analisar o instituto da ação popular e como se dá, por amostra, seu uso no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com dois estudos de caso. Inicialmente trará uma contextualização histórica e conceitual da ação popular, demonstrando como surgiu no ordenamento jurídico brasileiro e quais as peculiaridades de sua utilização no decorrer da história pátria. Além disso, também se abordarão noções conceituais do controle social de políticas públicas no Brasil, também chamado de controle democrático e sua correlação com a propositura das denominadas ações populares.

2 Judicialização da política no Brasil

O termo “Judicialização da Política” foi cunhado inicialmente na obra *The global expansion of judicial power*, de Neal Tate e Torbjörn Vallinder, em 1994. A obra trouxe para a cena acadêmica discussões mais intensas sobre o tema, especificamente analisando a aproximação entre direito e política por meio de um estudo comparado que observou a atuação do Poder Judiciário em vários países, estabelecendo os Estados

Unidos como um modelo democrático padrão. Para os autores, a judicialização da política se traduziria em um deslocamento de decisões administrativas e legislativas para o âmbito judicial, expandindo, pois, a atuação do Poder Judiciário, com fundamento na “constitucionalização de direitos e dos mecanismos de checks and balances” (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114).

Nesse contexto, Vianna, Burgos e Salles (2007) atribuem o avanço do Poder Judiciário, em questões atinentes aos demais poderes e mais especificamente em relação às políticas públicas, à crise do chamado Welfare State, ou Estado de Bem-estar Social. O juiz se tornaria, portanto, o protagonista da questão social quando o Estado se ausentasse na consecução das políticas públicas e em especial das políticas sociais. Nas palavras dos autores: “Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele [Poder Judiciário], mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos” (VIANNA et. al., 2007, p. 41).

Em relação ao contexto brasileiro, muitos autores afirmam não ter havido de fato o estabelecimento de um estado de bem-estar social, como o faz Faleiros (1991), justificando-se no caráter não universal, setorial e com critérios clientelísticos e burocráticos das políticas públicas. Não se pode negar, no entanto, que a Constituição de 1988 enfatizou um modelo constitucional, ao menos em parte, característico do Estado Social, como bem adverte Bonavides (2004)

Arantes (2007) reconhece a emergência de um Estado de Providência no Brasil a partir da década de 30 – diferenciando-o sobremaneira dos sistemas europeus - e atribui a isso a primeira onda de expansão judiciária no país, destacando que à essa visão sociológica alia-se uma visão institucional, para a qual o fenômeno também encontra raízes no surgimento de novos tipos de direito, especialmente os difusos e coletivos, e de novas formas de acesso à justiça, a exemplo da Ação Civil Pública. É consenso, no entanto, não obstante as divergências acerca da existência ou o período de surgimento de um Estado Social no Brasil, que a Constituição de 1988 consolidou o protagonismo do Judiciário nesse contexto.

Afirma ainda o autor que no caso brasileiro estiveram presentes todos os requisitos caracterizadores da judicialização da política enquanto fenômeno mundial,

mais marcadamente pela presença de uma democracia institucionalmente mais forte, inaugurada pela Carta de 1988. “Desde 1988, juízes e membros do Ministério Público ocuparam a cena política brasileira, como atores de destaque nas mais diversas frentes abertas pelas mais diversas mudanças políticas e institucionais desencadeadas pela redemocratização e nova Constituição do país” (ARANTES, 2007, p. 108).

Avritzer e Marona (2014) também apontam para uma fraca atuação do Poder Judiciário até a promulgação da Carta Cidadã, especialmente em relação ao controle dos atos do Executivo. Segundo os autores o quadro foi notadamente modificado com a redemocratização, o que remoldou as relações entre direito, política e Judiciário. Destaca-se nesse sentido, que a instância judicial foi propositalmente enfraquecida nos chamados anos de chumbo, a exemplo do que determinava o Ato Institucional nº. 5, uma das mais duras normas produzidas pela ditadura militar, que afastava da apreciação do Judiciário quaisquer atos praticados sob a égide da nova normativa, nos termos de seu art. 11 (BRASIL, 1968).

Válido ressaltar que as vantagens e desvantagens desse avanço institucional do Judiciário não são tema consensual. A principal arena de disputa de discursos nesse sentido é a preservação ou não do princípio da separação de poderes, que na Constituição de 1988 possui status de cláusula pétrea, elencada no art. 60, §4º, III (BRASIL, 1988).

A existência de um Estado regulado por três forças distintas tem sua concepção clássica popularizada a partir dos escritos de Montesquieu (1996), para quem a separação de poderes garantiria a liberdade do cidadão, protegendo-o contra a tirania de um Estado centralizador e autoritário. Para o autor: “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares” (MONTESQUIEU, 1996, p. 168). Afirma ainda o autor em relação ao Judiciário que a sua independência do Legislativo e do Executivo evitaria que aos magistrados fossem conferidos poderes ilimitados, podendo ao mesmo tempo em que cria as leis, executá-las.

Essa concepção da tripartição clássica, no entanto, se distancia do Estado contemporâneo de Direito, na medida em que neste o pluralismo das relações sociais

requer soluções mais criativas e integrativas. Nesse passo, a nova interpretação do princípio da separação dos poderes aproxima-se da doutrina norte-americana denominada *check and balances*, ou freios e contrapesos, que propõe um esquema menos ortodoxo, consagrando o controle, fiscalização e coordenação recíprocos (CARLOS, 2017).

É possível inferir que a Constituição de 1988 adotou essa concepção contemporânea da separação de poderes ao prever em seu art. 2º que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

Com o mesmo fundamento, portanto, na teoria da divisão de poderes, há quem atribua um aspecto negativo na judicialização de políticas públicas e defenda um movimento de autocontenção judicial, onde o Judiciário deve se privar de julgar questões políticas, cabendo apenas a defesa da participação política e consequentemente do sistema democrático (CANOTILHO, 2000). Ressalta-se, no entanto, que a tese não foi encampada, prevalecendo o entendimento pelo qual a estrita separação de poderes dá ensejo a um Judiciário debilitado, incapaz de equilibrar os cânones democráticos e contribuir para a existência de funções estatais harmônicas (CAPPELLETTI, 1993).

3 Ação Popular no ordenamento jurídico brasileiro

Há autores, como Silva (2013) que afirmam que a Ação Popular tem aplicação desde o regime das Ordenações, no entanto, Mancuso (2015, p. 71) adverte que “por vezes os autores referem-se a certas ações ou procedimentos cuja identidade com a ação popular, propriamente dita, aparece duvidosa”. Nesse contexto, considera-se que, mesmo com divergências, que a ação popular era admitida, mas sem previsão legal expressa.

Essa indefinição legal permaneceu até a Constituição do Império, de 1824, norma que, em seu art. 157 concebia a ação popular como uma ferramenta legítima a intervir em casos de suborno, peita, peculato, e concussão e poderia ser intentada, em um prazo de um ano e um dia do dano, pelo queixoso ou por qualquer do povo (BRASIL, 1824). Inference-se, pois, do texto constitucional, que a essência do que foi

denominado ação popular mais se assemelhava a instituto do Direito Penal do que com o que se tem hoje e é justamente a única norma, antes da Lei nº. 4.717, de 1965, a mencioná-la expressamente.

Salienta-se que em duas normas se estabeleceram institutos aos quais alguns autores assemelharam à ação popular. É o caso do Decreto nº. 2.691/1860 que permitia a qualquer cidadão apresentar denúncia para a apreensão de títulos ilegais emitidos por bancos e outras companhias; e o Decreto nº. 173/1893 que permitia a denúncia, de qualquer do povo, para a dissolução de associações que promovessem fins ilícitos. Apesar das mencionadas previsões legais, não se pode dizer que tais instrumentos judiciais se aproximem da essência da atual ação popular (MANCUSO, 2015).

A Constituição de 1891 não acolheu a ação popular, nem mesmo com a essência penalista, como a Carta anterior e o instituto perdeu importância, especialmente com a entrada em vigor do Código Civil de 1916. Silva (2013) afirma que durante a elaboração do anteprojeto do códex Andrade Figueira pretendia introduzir a ação popular no art. 185, o que foi duramente combatido por Clóvis Beviláqua, sob o argumento de que a sociedade brasileira não tinha organização política o suficiente para que pudesse velar pelos interesses públicos.

Em sentido oposto, o que foi consolidado na nova lei civilista foi a expressa necessidade de que o autor da ação houvesse interesse legítimo em sua proposição, o que levou muitos autores a afirmar que a ação popular tinha, naquela norma, encontrado sua revogação. Assim dizia seu art. 76: “Para propor, ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico, ou moral” e continuava no parágrafo único: “O interesse moral só autoriza a ação quando toque diretamente ao autor, ou à sua família” (BRASIL 1916). Não obstante, alguns outros juristas defendiam a ideia de que o indivíduo que postulasse na defesa de interesses coletivos, estava, em verdade, agindo em causa própria, motivo pelo qual continuaria a resistir a ação popular.

Foi apenas com a Constituição de 1934 que a ação popular voltou a ser mencionada expressamente na legislação brasileira, especificamente no inciso 38 do art. 113: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”

(BRASIL, 1934).

No entanto, apesar de possuir previsão constitucional expressa, a ação popular não possuía efetividade nos tribunais do país, o que se ratificou com a Constituição de 1937 - outorgada para dar início ao Estado Novo - que sequer fazia menção ao instituto. Em 1939 entrou em vigor o Decreto-Lei nº. 1.608, que estabeleceu o Código de Processo Civil e com seu art. 670 repristinou o art. 13 do Decreto nº. 173/1893: “A sociedade civil com personalidade jurídica, que promover atividade ilícita ou imoral, será dissolvida por ação direta, mediante denúncia de qualquer do povo, ou do órgão do Ministério Público” (BRASIL, 1939).

Após a supressão na Carta de 1937, a ação popular voltou a ter previsão constitucional com o texto de 1946, nomeadamente em seu art. 141, §38, in verbis: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista” (BRASIL, 1946). Verifica-se da norma mencionada, que a partir daquele momento, não apenas os entes da Administração Direta, mas também da Indireta estariam sujeitos à ação popular, o que pode ser considerado um avanço.

Em 1965 foi publicada a Lei nº. 4.717, que regulamentou a ação popular. Curioso notar que a lei nasceu do Projeto de Lei (PL) nº. 2.726, de autoria do Chefe do Executivo, naquela época, o General Castelo Branco, um dos articuladores do golpe militar de 1964 que instaurou a ditadura no Brasil (BRASIL, 1965). O então presidente encaminhou à Câmara dos Deputados o referido sob fundamento do art. 4º do Ato Institucional (AI) nº. 4, que permitia o encaminhamento de propostas legislativas do Presidente.

As razões políticas que levaram o Poder Executivo a elaborar a proposta de regulamentação da ação popular não são explícitas, mas é salutar que se evidencie a pungente contradição no acontecimento, afinal, o país vivia o início da ditadura militar, sob a égide do AI 4, uma norma autoritária, que ia na contramão da redemocratização apregoada pela constituinte de 1946.

Em 1967, em dissonância com a lei publicada em 1965, a Constituição outorgada restringiu o alcance da ação popular, tendo previsto, em seu art. 150, §1º:

“Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas” (BRASIL, 1967), ou seja, substituiu a expressão “União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista” da Constituição de 1946 para apenas “entidades públicas”. Com isso, a ação popular perdia sua força em relação aos entes da Administração Indireta.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº. 1 tornou a reproduzir o texto da Constituição de 1967, não havendo, pois, alteração no instituto (BRASIL, 1969). Finalmente, em 1988, a Carta Cidadã consagrou o instituto da ação popular, ampliando o seu alcance, a despeito do que havia feito as duas constituições anteriores, para definir em seu art. 5º, LXXIII:

[...] 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 (BRASIL, 1988).

Quis, pois, o constituinte de 1988 dar ao instituto o status de garantia fundamental, já que prevista no “Título II - Dos direitos e garantias fundamentais”. Por isso mesmo, goza de posição privilegiada na ordem jurídica e só poderá ser extinta pelo próprio poder constituinte originário, como bem preleciona Silva (2013), por se tratar de cláusula pétrea, nos moldes do art. 60, §4º, IV da Carta Cidadã (BRASIL, 1988).

4 Um estudo de caso de duas ações populares propostas no Rio de Janeiro

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), somente entre os anos de 2017 a 2019 foram propostas 478 novas ações populares. Os dados mostram números expressivos, o que indica uma maior participação do Poder Judiciário no controle dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo (CNJ, 2019).

Como já se afirmou neste trabalho, a Ação Popular foi criada no Brasil ainda na Constituição de 1934, como instrumento de defesa do patrimônio público, no entanto, vista à época como meio de disputa político-partidária, não ganhou

repercussão nos tribunais do país. Entre proibições e permissões de seu uso no ordenamento jurídico brasileiro, foi finalmente regulamentada em 1965, pela Lei nº. 4.717, mas só ganhou força com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim sendo, a Ação Popular, a despeito de poder ser proposta por apenas um indivíduo junto ao Poder Judiciário, faz com que seus efeitos alcancem a toda a coletividade. É exatamente por isso que pode ser considerada um dos instrumentos judiciais mais importantes para o exercício do controle social (BOLZAN, 1996).

A despeito da afirmação de Behring e Boschetti (2011), de que, para o exercício do controle democrático é necessário o reconhecimento crítico da realidade pelo indivíduo, tem-se no Brasil um contexto de desigualdade social severa, que vai de encontro ao afirmado. Nesse cenário, o acesso a informações hoje consideradas privilegiadas, como o Direito Constitucional, por exemplo, fica restrito a uma pequena parcela da população e embora a partir do meado do século XX um movimento de universalização do acesso à justiça tenha se iniciado, poucas pessoas sabem quais são, de fato, seus direitos, que podem ser pleiteados pelas vias do Poder Judiciário.

Nesse contexto, a hipótese que se levanta é que mesmo com o movimento de universalização do acesso à justiça, com a institucionalização das defensorias públicas nos estados a fim de garantir a gratuidade às pessoas consideradas hipossuficientes, a Ação Popular apenas é interposta por uma pequena categoria social, mais bem informada e possivelmente com intuítos político-partidários no manejo desse instrumento. Por isso mesmo, há de se fazer o estudo de caso de duas ações populares propostas no sistema judiciário do Rio de Janeiro para analisar suas peculiaridades.

A primeira ação a ser analisada foi proposta em 18/12/2015, no município de Petrópolis/RJ - e registrada no Tribunal sob o processo nº. 0060389-92.2015.8.19.0042 - mas ainda se encontra em tramitação, tendo a última decisão sido proferida em 14/05/2019 (TJRJ, 2015). O autor da demanda foi o Sr. M. J. M. T. – cujo nome foi suprimido para garantir a imparcialidade da leitura, que na petição informa ser empresário, porém, em uma breve busca no Google, verificou-se que também é advogado.

A alegação autoral é a de que os órgãos estatais estariam deslocando,

ilegalmente, recursos do Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais, na ordem de aproximadamente 2,2 milhões de reais, para a aquisição de um imóvel no município de Petrópolis, para a implantação de um campus da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Em sede de liminar, o juízo a quo obstou a transação, sendo salutar a reprodução de um trecho da decisão:

Não é sequer razoável, não é lícito, não atende ao princípio da justa justiça administrativa, subverter a destinação de verbas públicas destinadas a suplantar necessidades reais e graves daqueles menos favorecidos no arco social deste país de tantos e tantos desajustes e malfeitos, exatamente aqueles cidadãos que dependem da atuação do Estado (o Estado máximo no Estado mínimo), para, sem desprestígio àqueles que atuam no ramo da educação pública, fomentar atividades que tenham por desiderato suprimir deficiências de ensino superior na cidade de Petrópolis, em confronto com o sopesamento dos princípios constitucionais que apontam para a necessidade de se atender à primeira contingência, ou seja, a utilização no combate à pobreza e as desigualdades sociais, conforme idealizado na Lei Estadual 4.056/02 (TJRJ, 2015).

Ocorre que, após apresentação de agravo de instrumento pelas partes réis, a decisão foi reformada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para permitir a continuidade do procedimento administrativo.

Após a apresentação da petição inicial, o autor não mais se manifestou no processo, mesmo tendo sido regularmente intimado para tanto, demonstrando, pois, desinteresse na causa, o que fez com que o Ministério Público assumisse o polo ativo da demanda, nos moldes do art. 9º. da Lei nº 4.717/65. Em razão da desídia do autor, o processo ainda se encontra em andamento, sem que tenha havido sequer prolação de sentença.

O segundo caso a ser analisado é o processo nº. 0001430-76.2019.8.19.0014, que foi proposto em 23/01/2019 e tramita na comarca de Campos dos Goytacazes/RJ. O autor é A. H. S. O., vereador da cidade filiado ao partido Solidariedade e Integra, notadamente, o grupo de oposição ao atual governo. As alegações autorais são as de que as tarifas de água e esgoto vigentes a partir de janeiro de 2019 foram majoradas acima da taxa de inflação para o período, pelo Decreto nº. 344/2018, onerando principalmente os administrados que consomem a cota mínima do serviço (TJRJ, 2019). O juízo de primeira instância entendeu por deferir medida liminar pleiteada para impor obrigação dos réus em não proceder com a cobrança das tarifas

nos valores reajustados:

Dessa forma, ao menos em sede de juízo sumário, é possível vislumbrar a probabilidade do direito afirmado na inicial, visto que o Decreto Municipal nº 344/2018, por não conter motivação coerente com a majoração dos valores da conta mínima e das tarifas referenciais, desponta como ato inválido e instrumento de afronta aos princípios da legalidade, moralidade e modicidade tarifária (TJRJ, 2019).

Não obstante o deferimento da tutela de urgência pelo juízo a quo, em sede de agravo de instrumento dirigido ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a decisão foi suspensa em 25/02/2019.

Não tendo o condão de sopesar exhaustivamente os processos citados, este trabalho intenta a análise das condições da propositura das ações populares em destaque. Vemos no primeiro caso, que o autor é advogado e empresário e apenas por essas informações já é possível inferir que não integra o grupo beneficiado pelo objeto que defende, ou seja, o Fundo de Combate à Pobreza e à Desigualdade Social, além de figurar em uma posição de privilégio no extrato social brasileiro, também não fazendo parte do grupo de analfabetos absolutos e funcionais, outrora mencionado.

Já o autor da segunda ação é vereador do município e segundo os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) divulgados pelo jornal Estadão, possui ensino superior completo e um patrimônio declarado de quase um milhão de reais (ESTADÃO, 2018), o que, sem dúvidas, também o exclui dos grupos econômicos de analfabetos funcionais e absolutos e dos que fazem uso da tarifa mínima de consumo do serviços de água e esgoto da cidade.

É possível afirmar, pois, que a linguagem jurídica é hoje um dos principais obstáculos para a efetivação do acesso à justiça (GUIMARÃES, 2012). Na ausência do Estado em políticas públicas educacionais, o que se reflete em altos índices de analfabetismo, ter ciência de que existe uma garantia constitucional para a defesa do patrimônio público é privilégio dedicado a poucos; e ainda mais restrito quando se faz necessário o desenvolvimento de competências que lhes permitam conhecer o funcionamento processual para a contratação de um advogado ou a busca pelos serviços da defensoria pública (CÁRCOVA, 1998).

Segundo dados do IBGE, em 2019, 6,8% da população brasileira com 15

anos ou mais era analfabeta, o que significa 11,3 milhões de pessoas, número que aumenta ainda mais se for considerado o recorte etário de 60 anos ou mais: 18,6% (IBGE, 2019). Esses números, entretanto, não estão distribuídos equitativamente entre os grupos sociais, pelo contrário, a desigualdade se reflete também nesse aspecto. O Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) alerta:

A partir da separação por renda familiar per capita, verifica-se que quanto menor o nível da renda, maior a taxa de analfabetismo. Os 25% mais pobres da população são os menos alfabetizados, com taxa de 12% em 2015. A população do terceiro quartil de renda (de 25% a 50%) vem logo abaixo com 11,6% de analfabetos, enquanto que o segundo quartil e os 25% mais ricos apresentaram as menores porcentagens, com respectivamente 5,3% e 1,8% (OPNE, 2018, sp.).

Diante desses dados, é possível inferir com clareza que os dois grupos mais prejudicados com os atos contestados nas ações populares ora expostas, praticados pelos governos de Petrópolis e Campos dos Goytacazes, dificilmente teriam condições de realizar seu controle democrático e por isso mesmo, coube a dois indivíduos que não faziam parte desses grupos o realizar.

Os mecanismos de controle democrático, portanto, como a ação popular, a despeito de possuir legitimidade quase universalizada, bastando a apresentação de um título de eleitor, não possui efetividade na prática da vida civil. Esses são apenas dois dos muitos exemplos que se poderia citar, de ocupação do polo ativo da demanda que não faz parte da grande massa social. Por óbvio qualquer cidadão pode – e deve – ingressar em juízo na defesa do patrimônio público, no entanto, o que este trabalho pretendeu mostrar é que esse poder-dever encontra-se, não raro, nas mãos de uns poucos, quando deveria ser apropriado por todos.

5 Considerações Finais

Se as políticas sociais têm um conceito amplo, onde o condão é o de garantir uma sociedade mais equitativa e de integração social, por meio de políticas públicas voltadas para o bem estar social e para o desenvolvimento, a reprodução e a transformação dos sistemas de proteção social, o controle democrático é o meio mais efetivo pelo qual a sociedade pode promover não apenas sua existência, mas sua manutenção, com qualidade e eficiência. Isso porquê, embora a democracia seja

também exercida por meio do voto direto para os membros dos Poderes Legislativo e Executivo, a representatividade de atores políticos eleitos pode não coincidir com a necessidade social, argumento que tem se demonstrado validado pelos constantes e atuais cortes de gastos em políticas sociais no Brasil.

Assim sendo, é, principalmente, com o controle democrático que podem ser garantidos os direitos fundamentais e sociais em prol da dignidade da pessoa humana, sendo a ação popular um de seus instrumentos. Apesar dessa ferramenta ter sido citada expressamente, pela primeira vez, ainda na Constituição de 1934, entre proibições e permissões de seu uso no ordenamento jurídico brasileiro, foi regulamentada apenas em 1965, pela Lei nº. 4.717, e só ganhou força com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Embora conste como uma importante garantia individual, a ação popular não tem sido utilizada pelos menos favorecidos socialmente - o que pode se dar por motivos complexos que vão desde o desinteresse político até a ausência de conhecimento específico. Com o que pode ser percebido pela análise dos estudos de caso aqui apresentados, e que representam apenas uma amostra do todo, o polo ativo da demanda é geralmente ocupado por pessoas com um maior grau de escolaridade e que já possuem um certo envolvimento com a Administração Pública, seja como objeto de estudo ou de trabalho.

6 Referências

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: F. Konrad Adenauer; São Paulo: Edunesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. **Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 69-94.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BRASIL. **Ato Institucional nº. 5 de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em 05 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 5 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição do Império de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 02 de março de 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 1.608 de 18 de setembro de 1939**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm>. Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. Diário Oficial da União de 21 de abril de 1965. **Projeto de Lei nº. 2.726 de 20 de abril de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D21ABR1965.pdf#page=16>>. Acesso em 02 de março de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 01 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 3.071 de 01º de janeiro de 1916**. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em 01 de março de 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- CÁRCOVA, Carlos Maria. **A opacidade do Direito**. Tradução: Edílson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1998.
- CARLOS, Fabiano Gonçalves. Separação de Poderes: da Concepção Clássica à Noção Contemporânea. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 78, p. 286 - 317, Janeiro/Abril 2017.
- CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Disponível em: < <https://bit.ly/2TS6rHv> >. Acesso em 2 de março de 2020.
- ESTADÃO. **Eleições 2018: Candidato Álvaro Oliveira**. Disponível em: < <https://bit.ly/336JQuU> >. Acesso em 6 de março de 2020.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social?**. 5ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- GUIMARÃES, Luciana Helena Palermo de Almeida. A simplificação da linguagem jurídica como instrumento fundamental de acesso à justiça. **Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Linguística, Letras e Artes**. Ponta Grossa, 20 (2): 173-184, jul./dez. 2012.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- MACIEL; Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Revista Lua Nova**, nº. 57, 2002.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular**. 8ª. Ed. São Paulo: Editora RT, 2015.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad.: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- OPNE, Observatório da Política Nacional de Educação. **Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos, 2018**. Disponível em: < <https://bit.ly/2vVmoVk> >. Acesso em 6 de março de 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional: doutrina e processo**. 2ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2013.
- TJRJ. **Processo nº. 0001430-76.2019.8.19.0014**. Magistrado Claudio Cardoso França. Digitado em 25/01/2019. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br>>. Acesso em 06 de março de 2020.

TJRJ. **Processo nº. 0060389-92.2015.8.19.0042**. Magistrado Jorge Luiz Martins Alves. Digitado em 18/12/2015. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br>>. Acesso em 06 de março de 2020.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 19, n. 2, novembro de 2007.