

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**SANDRA REGINA MARTINI**

**LEONARDO RABELO DE MATOS SILVA**

**SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Sandra Regina Martini, Leonardo Rabelo de Matos Silva, Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-570-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas. 4. Vulnerabilidade. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



# XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

---

### **Apresentação**

Os Direitos Sociais e as Políticas Públicas tratam-se de uns dos temas mais instigantes da atual conjuntura do debate jurídico brasileiro. A efetividade dos direitos sociais se revelou, nos últimos anos, um dos maiores desafios de um Brasil reconstitucionalizado, desde a década de 1990, mas com um enorme passivo social, ainda não equacionado. Passada a fase inicial, de otimismo com a Constituição Cidadã, verificou-se que, mais que um texto constitucional capaz de sustentar, potencialmente, um Estado Social e Democrático de Direito, é preciso a construção de um arcabouço de políticas públicas voltadas à efetiva promoção dos direitos sociais, condição determinante não só da justiça social, mas da própria qualidade da democracia.

Isto posto, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas, já tradicional nos Encontros e Congressos do Conpedi, se consolida a cada edição como um importante lugar de debate sobre a regulação e a implementação de políticas públicas no país. Cada vez mais, o foco do GT é superar o debate meramente opinativo, ou ideologicamente enviesado, acerca dessas polêmicas questões, por um debate de qualidade, focado em evidências científicas e análises aprofundadas.

Veja-se, assim, os textos oriundos desta edição:

Os pesquisadores Rodrigo Schwarz e Anna Piccoli, apresentaram trabalho em perspectiva crítica sobre a não-regressividade e progressividade dos direitos sociais. O trabalho partir da reflexão sobre a indissociabilidade entre direitos sociais e garantias fundamentais (direitos civis) criticar o avanço da aplicação da cláusula da reserva do possível no contexto atual de crise econômica. Buscou-se, ademais, testar a crítica realizada, frente a estudos de caso referentes à questão. Mais que falar dos custos dos direitos, se buscou evidenciar os custos na não-efetivação desses direitos.

O trabalho das pesquisadoras Kenia Oliveira e Fernanda Soares enfrenta a questão da participação social no desenho de políticas públicas e respectivos Programas. O trabalho abordou de modo crítico a aplicação dos institutos voltados para esse fim (com destaque para as audiências públicas e conselhos participativos), buscando ressaltar que tais ferramentas devem funcionar de forma alinhada com a busca por uma efetiva transparência no desenho de políticas públicas.

Os problemas derivados da intercessão das políticas públicas para a educação e das políticas públicas para a pessoa com deficiência se encontram abordados no trabalho de Fadia Mauro e Raimundo Raiol sobre educação inclusiva da pessoa com deficiência. Realizou-se um estudo teórico sobre as realidades de exclusão deste grupo populacional, seguidas por esforços históricos de integração e, numa busca por superação, os atuais esforços por inclusão. O trabalho enfoca o atendimento educacional especializado como um dos instrumentos capazes de produzir a superação do paradigma da integração, para o paradigma da inclusão, na questão do direito à educação.

O trabalho dos pesquisadores Ricardo Alonso e de Lucas Dantas aborda as contradições e precariedades quanto à situação jurídica da pessoa com deficiência no Brasil, numa problematização da inefetividade das políticas públicas para a pessoa com deficiência, denunciando a relação inversamente proporcional entre a profusão legislativa a respeito e a efetividade, precária, das políticas ali reguladas, num estado de coisa inconstitucional que merece ser devidamente problematizado.

O trabalho dos irmãos Renata e Tiago César aborda a questão do desenho de políticas públicas de saúde para minorias quanto ao direito sanitário. Abordam a definição de minorias em âmbito sanitário, a partir do conceito médico de grupo específico, em saúde. Procurou-se, nesse trabalho, entender como a construção de políticas específicas para tais minorias de dá, bem como evidenciar as várias lacunas quanto a políticas públicas quanto a diferentes grupos específicos minoritários para os quais não há previsão regulamentar de respectivos tratamentos. O trabalho constata a inevitabilidade da judicialização dessas questões, frente à ausência dessas regulações.

O trabalho das pesquisadoras Janaína Sturza e Sandra Martini, avalia o caráter integrador do direito à saúde, em vista de sua correlação com outros direitos. Aborda o tema a partir da concepção do direito à saúde como bem da comunidade e problematiza a questão a partir do referencial teórico da meta-teoria do direito fraterno, tendo em vista as questões transfronteiriças das questões de saúde e da mundialidade de algumas dessas questões; assim como a questão da autoresponsabilidade quanto ao direito à saúde. Nessa perspectiva, aborda-se a questão do direito à alimentação saudável como direito fundamental fraterno indispensável para que se possa falar em atenção à saúde.

O trabalho das pesquisadoras Tauã Rangel e Durcilania Soares aborda o problema da efetivação do direito fundamental à alimentação na perspectiva de Amartya Sen, com foco na percepção da inclusão social como aquisição de capacidades. A partir dessa ótica realiza

uma crítica da insuficiência de modelos de fornecimento imediato da alimentação por meio de ações de serviço social.

O trabalho do pesquisador Samuel Kzam analisa a atuação do Comitê Estadual de Saúde do Estado do Maranhão, traçando as bases para a mensuração da qualidade dessa atuação quanto ao monitoramento das demandas de assistência à saúde no Estado. Busca-se em última instância, avaliar os resultados obtidos pelo Comitê no assessoramento técnico ao judiciário em casos relativos a políticas públicas de saúde. Concluiu-se, quanto ao período analisado, que o Comitê, em seus primeiros anos de atuação, ainda não se consolidou como um núcleo técnico efetivamente utilizado para o suporte a essas demandas judiciais.

Já Ana Maria Viola e Rodolfo Aquino, analisam o fenômeno que identificam como cultura da exclusão social e suas repercussões na perpetuação da violência contra as pessoas idosas, estabelecendo uma relação entre desigualdade social e vulnerabilização do idoso. Segundo o trabalho, a situação de idoso em si não gera tanto a sua vulnerabilização, quando a situação de exclusão econômica e social na qual possa estar inserido esse idoso. Ou seja, a exclusão social é determinante e crucial nas realidades de violência sofrida por idosos.

De outra parte, Carolina Galib e Jorge Mialhe abordaram questões relativas ao ACNUR, com respeito à inclusão local de refugiados, especificamente quanto à inclusão no ambiente de ensino, frente ao direito fundamental à educação e a toda a relação desse direito com a inclusão. O trabalho enfocou a consequente necessidade de desenvolvimento de uma política de ações afirmativas para refugiados nas universidades brasileiras.

Nessa esteia, Cristiane Araújo de Souza e Dorinethe Bantes abordam as diferentes medidas no campo do Direito e das Políticas Públicas que, a partir de 2010, visaram a permitir e fixação de haitianos em seu país para reduzir a necessidade de imigração de refugiados para o Brasil, notadamente no Estado do Amazonas. O trabalho destacou o engajamento do governo no investimento na reconstrução do país e na formação profissional dos haitianos, para o caso da oportunização da permanência no Haiti.

Por outra parte, Daniel Pastre e Juscelino Castardo busca abordar a literatura atual sobre programas de transferência de renda, como o bolsa família. O texto foca no diálogo com a obra de Robert Nozick a este respeito sobretudo sobre os efeitos políticos do programa nas dinâmicas eleitorais. Busca demonstrar, dentre outros resultados, que, ao contrário do que teoricamente se imaginava, a implementação do programa não aumentou o interesse dos grupos beneficiados pela participação nas eleições presidenciais, mostrando que o programa não tem influência sobre questões eleitorais, na intensidade que se costuma propugnar.

O Trabalho de Herta Baracho e Soraya Dantas realiza uma análise da efetividade do Programa Bolsa Família, a partir de uma avaliação crítica dos dados divulgados pelo IBGE e outros institutos que produziram relatórios sobre o referido Programa. O trabalho busca apresentar o estado da arte dos estudos sobre o impacto do Programa quanto à redução

No trabalho dos pesquisadores Pedro Franco e Miguel Kfourri, são problematizadas as relações entre desigualdade e democracia, numa perspectiva teórica, com foco na evidenciação da centralidade de elites econômicas na definição de políticas públicas e os problemas daí advindos.

Por fim, Carla Daniela Leite aborda em seu trabalho o desenho das políticas públicas para a agricultura familiar, tomando como referencial teórico a perspectiva da razão indolente, notadamente, nessa, a experiência da razão metonímica. A partir dessa visão, analisa lógicas de exclusão da agricultura familiar, em razão da não priorização da mesma nas últimas décadas. Pese a isso, estuda algumas iniciativas de retomada dessa política nos últimos anos, na busca por evidenciar suas virtudes para a promoção da sustentabilidade.

Boa leitura!

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho - UFG

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER\UFRGS

Prof. Dr. Leonardo Rabelo de Matos Silva - UVA/RJ

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO PARA ESCOLHAS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS, COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL EM UM  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**SOCIAL PARTICIPATION IN SPACE OF DISCUSSION FOR PUBLIC POLICY  
CHOICES, AS A CONSTITUTIONAL PRINCIPLE IN A DEMOCRATIC STATE OF  
LAW**

**Kenia Rodrigues De Oliveira <sup>1</sup>**  
**Fernanda Heloisa Macedo Soares <sup>2</sup>**

**Resumo**

Este artigo objetiva analisar a participação social na escolha de políticas públicas, observando os atores envolvidos, os cenários de debates e os meios de discussões, nos termos da previsão constitucional. Justifica-se pois a participação da sociedade ganhou força, com a atual Constituição Federal, que trouxe um de seus valores máximos o Estado Democrático de Direitos, que poderá ser exercido direta ou indiretamente. Constatou-se que a participação da sociedade nas definições de políticas públicas é uma ferramenta disponível, seja em reuniões de bairro, orçamentos participativos, audiências públicas, diretórios de gestão, ouvidorias, ou quaisquer outros espaços.

**Palavras-chave:** Participação, Democracia, Cidadania, Políticas públicas, Deliberações

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze the social participation in the choice of public policies, observing the actors involved, the scenarios of debates and the means of discussion, according to the constitutional forecast. It is therefore justified that the participation of society gained strength, with the current Federal Constitution, which brought one of its maximum values the Democratic State of Rights, which can be exercised directly or indirectly. It was found that the participation of society in the definition of public policies is an available tool, whether in neighborhood meetings, participatory budgets, public hearings, management directories, ombudsmen, or any other spaces.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Participation, Democracy, Citizenship, Public choice, Deliberations

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela UniCEUB, Mestre em Direito pela UniCEUB, professora de Direito Civil na Faculdade Evangélica de Goianésia/Go.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Univem. Professora da Faculdade Evangélica de Goianésia.

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade nas decisões políticas e de interesses coletivos tem ganhado destaque nos últimos tempos, principalmente após a Constituição Federal de 1988 que enfatizou a democracia no cenário político do país, consagrando o princípio da participação popular e estabelecendo a cidadania como fundamento da República brasileira. A cidadania, assim, pode ser considerada como a possibilidade de influência das pessoas na vida política do país, e dentre outros aspectos, elegendo seus representantes.

Ocorre que atualmente existe uma nova percepção das funções e das características da cidadania, que vão além da expressão de opinião no momento da eleição de representantes. Hoje a nova cidadania demanda um processo que envolve sujeitos sociais participativos, que definem seus direitos e lutam pela garantia de seus interesses e pelo seu reconhecimento como atores políticos. (DAGNINO, 2004).

Este sistema de participação como reflexo da nova cidadania pode ser realizado de várias formas e em relação a diversos assuntos. Dentre estas possibilidades podem-se ressaltar as ouvidorias, centros de discussões, reuniões comunitárias e de bairros, audiências públicas, dentre outras. Essas ferramentas, disponibilizam para a população a oportunidade de emitir sua opinião, buscar informações, discutir assuntos relevantes para a sociedade, problematizar e buscar, junto ao poder público, possíveis soluções para os conflitos sociais.

Neste sentido, a participação pode ocorrer por meio de votação ou indicação de sugestões de grupos sociais que, possam sistematizar como as políticas públicas melhor se aplicam àqueles grupos sociais. A votação, como instrumento de escolha das políticas aplicáveis, pode ocorrer, utilizando-se do apontamento da maioria dos envolvidos.

O critério de maioria tem por fundamento o consentimento implícito dado pelos participantes da discussão de que aceitam como corretas as decisões tomadas pela grande parte do grupo. Isto porque não há possibilidade do consentimento das proposições ficarem condicionadas a uma unanimidade das decisões. (WALDRON, 2003: 169).

A importância de estas discussões ocorrerem em um espaço de participação social está no fato de que o consentimento é realizado dentro de uma margem de possibilidades oferecidas para a discussão, sendo que a escolha política será decidida a partir de opiniões apresentadas pela comunidade ou por seus membros individualmente.

Deste modo, em decorrência da importância das decisões serem tomadas por grupos, legitimados para apreciação de determinados assuntos é que o Poder Legislativo assume seu papel de estabelecer as leis que deverão ser acatadas por todos, em virtude de um comportamento de aceitação de decisões por maioria de seus membros. Isto retrata o poder dado pelo povo aos parlamentares de discutir e decidir os melhores ou pelo menos os mais votados interesses sociais, através da democracia representativa.

O voto ou a decisão de cada parlamentar surge em decorrência de seus próprios valores ou dos grupos a quem representa (ou ainda daquele grupo em que firmou alianças). Desta forma, é possível que os interesses sejam expostos mais diretamente pelas pessoas através de sua participação deste momento de discussão das decisões políticas.

Para a deliberação destas questões, o presente artigo tem como objetivo caracterizar a importância da participação social como ferramenta a auxiliar as escolhas dos gestores nas decisões de políticas públicas aplicáveis, analisando os atores envolvidos, os discursos realizados e sua utilização para a formulação de políticas públicas.

Esta pesquisa mantém a sua justificativa no fato de que cada vez mais a sociedade tem a oportunidade de participar ativamente das decisões políticas, principalmente sob o argumento de que a participação é um instrumento garantido constitucionalmente, em diversas modalidades e situações. Talvez este avanço da participação social tenha ocorrido pela falta de confiança das pessoas nas decisões políticas adotadas no Brasil, através dos representantes eleitos.

Neste contexto, a participação direta da população nas decisões políticas do país, Estado ou Município faz com que surja a possibilidade das pessoas ou grupos sociais de discutir, planejar, expressar interesses e debater os problemas sob vários pontos de vista. Após a Constituição Federal de 1988 muito se tem discutido sobre participação e atualmente existem diversas possibilidades para que as pessoas participem deste processo democrático, utilizando-se como ferramentas de participação o orçamento participativo, a atuação de conselhos específicos para cada área, a proposta de projeto de lei apresentada pela população interessada, e além de outras possibilidades, a audiência pública.

Visando analisar estes aspectos será realizado um estudo sobre participação e espaços de discussão através do pensamento de DAGNINO (2002 e 2004) e TATAGIBA (2002 e 2011),

bem como, para uma análise da participação como expressão da democracia serão observadas obras de BOBBIO (2011).

Assim, este estudo faz uma abordagem sobre a participação social como princípio constitucional em um Estado Democrático de Direito, apresentando as previsões da Constituição Federal de 1988 sobre a participação popular e a utilização dessa ferramenta na elaboração de políticas públicas.

Este trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica de autores que discutem estes temas, e análise de legislação pertinente.

#### 1. Participação social nas escolhas das políticas públicas.

Ao iniciar esta discussão, é possível apontar a previsibilidade normativa constitucional sobre a participação social nas questões políticas do país, retratando a democracia participativa como expressão do Estado Democrático de Direito e a influência desta participação nas decisões sobre políticas públicas. Neste aspecto a hipótese levantada diz respeito ao fato de que a participação da população nas políticas públicas pode apresentar um procedimento mais democrático nestas escolhas.

A participação popular nas decisões de políticas públicas no Brasil ganhou, a partir da Constituição Federal de 1988, um espaço em áreas da administração pública, pois o texto constitucional prevê em diversos dispositivos a possibilidade de atuação das pessoas na discussão de assuntos de relevância social e coletiva, seja relacionada às iniciativas do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Esta participação dos indivíduos nas decisões políticas pode ser realizada por algumas maneiras, seja por meio de representantes eleitos ou da participação direta das pessoas, isoladas ou em grupos, por meio da atuação de conselhos representativos ou por intermédio de entidades de classe. Esta ferramenta de participação popular é produto de um Estado Democrático de Direito que oferece oportunidade às pessoas de participar das decisões importantes para a sociedade, conforme será possível observar adiante.

## 1.1 Previsão Constitucional sobre a Participação Social.

A participação social é uma ferramenta muito utilizada atualmente para a elaboração das políticas públicas adotadas pelo gestor público. Com o advento da Carta Magna de 1988 que trouxe princípios sociais e democráticos estabelecendo a participação da sociedade como instrumento de decisão das políticas públicas a serem definidas em cada gestão, este assunto tornou-se cada vez mais discutido e analisado, mesmo porque, em alguns assuntos esta participação é obrigatória, conforme se verá adiante.

Existem diversos dispositivos legais que tratam da participação das pessoas no processo decisório de administração pública e nas escolhas de prioridades em um governo. Isto porque a participação da sociedade nas definições de políticas sociais decorre da necessidade de relacionar os atos administrativos com política, pois esta é, justamente, o mecanismo de atuação do agente público, agindo com o objetivo de reger os administrados e gerir o bem coletivo. (MEIRELIS, 2005).

E quando a administração pública é realizada com os mecanismos de participação social, faz com que os cidadãos possam ser incluídos na discussão que gerará as decisões as quais trazem prerrogativas de interesses comuns, buscando compartilhar, com o gestor público, suas necessidades.

Assim, o texto constitucional de 1988 apresenta, em vários dispositivos esta possibilidade participativa, reforçando a garantia da Democracia. De início, o primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 dispõe que o Brasil é constituído em um Estado Democrático de Direito, nos seguintes termos: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”

Quando se fala em Estado Democrático de Direito é necessário levar em consideração, conforme preceitua Silva (2010), os princípios relacionados ao Estado Democrático e ao Estado de Direito. O Estado de Direito está relacionado com os direitos fundamentais da pessoa, de natureza social e expressos por determinação legal garantidora, enquanto o Estado Democrático está voltado aos princípios e valores da soberania popular. É uma democracia “com forte conteúdo social”. (SILVA, 2010:125).

Não se trata apenas de reunir estes conceitos, mas de relacioná-los e ajustá-los de uma maneira tal que seja perceptível a garantia de prerrogativas fundamentais para a pessoa, sob o enfoque da participação popular nas decisões políticas a elas direcionadas.

Em seu parágrafo único, o artigo primeiro da Constituição Federal explicita a extensão desta democracia estabelecendo que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Assim, existe uma previsão na Constituição Federal de 1988 estabelecendo que a democracia poderá ser realizada de forma direta e/ou indireta, sendo que o próprio texto constitucional apresenta como é possível a participação da sociedade nas decisões políticas em cada uma destas modalidades. Deste modo, o povo pode eleger seus representantes para que decidam as questões de relevância jurídica e social, mas também pode decidir por ele mesmo, as questões que lhes sejam direcionadas, extraídas de uma democracia direta, conforme os meios de participação previstos em seu próprio texto ou em outras espécies normativas.

O Artigo 5º, sistematizado no capítulo que prevê os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos garante o acesso de todas as pessoas à informação (incisos XIV, XXXIII, e XXXIV) seja para interesses particulares ou coletivos perante órgãos públicos, ou da iniciativa privada que prestam serviços públicos. Este artigo estabelece ainda direito de propositura de ação popular, garantindo aos cidadãos a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, moral administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural, nos termos do inciso LXXIII, regulado pela Lei 4.717/1965.<sup>1</sup>

A atuação popular também poderá ocorrer nas relações de trabalho onde compete aos trabalhadores e empregadores o direito de participar de colegiados de órgãos públicos em que se discutam interesses profissionais ou previdenciários, nos termos do Art. 10.

A participação popular promovida de forma indireta, ou denominada de democracia representativa, será realizada através de representantes eleitos pelo povo, por voto direto e secreto, por sufrágio universal, nos termos do Art. 14, *caput*, CF/88. Esta modalidade de

---

<sup>1</sup> O art. 6º desta lei prevê que figurarão no polo passivo da Ação Popular qualquer pessoa pública ou privada que autorizar, aprovar, ratificar ou praticar o ato impugnado ou que, por omissão oportunizou a lesão.

expressão da democracia envolve questões relacionadas com direitos políticos e cidadania, bem como com regras de eleições e partidos políticos.

Na democracia representativa a participação popular é “indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo...”. SILVA (2010: 137). Assim, as pessoas autorizadas (maiores, capazes e alistadas), através das regras do processo eleitoral, irão escolher aqueles que terão em mãos o poder de decisão sobre os assuntos de interesses sociais e políticos.

Os representantes escolhidos pelo povo, então, irão tomar decisões em nome não apenas daqueles que lhes outorgaram poder, mas também representando todas as pessoas da sociedade em que faz parte, pois a partir do momento da escolha pela maioria de seus representantes, o detentor do poder autorizado pelo povo passa a representar interesses gerais, e não apenas interesses particulares de seus eleitores, conforme colabora Bobbio (2011).

Na verdade trata-se de uma espécie de participação na vida política do país indireta, ou meramente simbólica, pois o poder de decisão acontece apenas no momento da eleição, onde o representado escolhe os governantes ou representantes legislativos, dentro de uma proposta governamental ou partidária previamente estabelecida.

A participação direta, também chamada de democracia participativa é apresentada através da dicção do Art. 14, I, II e III, CF/88 que indica que a participação direta será realizada através de plebiscito, referendo ou iniciativa popular, onde ocorre um envolvimento pessoal da sociedade nas decisões de atos da administração pública.

O plebiscito é uma consulta popular sobre questões de relevância política ou institucional, anterior ao processo legislativo de um determinado projeto de lei, que tem por objetivo verificar a aprovação ou não da população diretamente interessada sobre a questão que se propõe em discussão. (SILVA, 2010).

Assim, o Congresso Nacional convoca o plebiscito (Art. 49, XV, CF/88) para chamar os cidadãos a decidir as questões a eles relacionadas, antes da elaboração do texto normativo. O Art. 18, § 3º e 4º, CF/88 indica a necessidade da utilização do plebiscito para decisão sobre incorporação, divisão ou desmembramento de Estados e Municípios, para que os cidadãos manifestem sobre o interesse social na instituição ou modificação de novos entes federativos.

Entende-se por referendo o ato pelo qual uma determinada lei, após seu devido processo, discussão e aprovação perante o Poder Legislativo, deverá ser submetida à ratificação popular para que seja considerada totalmente aprovada. Se a maioria dos eleitores aprovarem a lei ela continuará em vigor, produzindo seus efeitos jurídicos. Se, por outro lado, ela for rejeitada, por não obter o mínimo de votos necessários, a lei será considerada sem efeitos, perdendo sua vigência no ordenamento jurídico, segundo aponta Silva (2010). Conforme dispõe o Art. 49, XV, CV/88, o referendo será autorizado pelo Congresso Nacional.

A iniciativa popular é o ato pelo qual o próprio povo, devidamente organizado, apresenta projeto de lei perante o Poder Legislativo, desde que cumpra os requisitos previstos no texto constitucional ou outras normas para esta modalidade de processo legislativo. Ela pode ocorrer em relação a leis federais, estaduais ou municipais.

A iniciativa popular em âmbito federal será realizada através de apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, nos termos do Art. 61, § 2º, CF/88, que prevê a necessidade de subscrição do projeto por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco Estados, sendo que em cada um destes Estados deverá ter ao menos três décimos por cento de seus eleitores.

A iniciativa popular estadual será regulada por lei ordinária, nos termos do artigo 27, § 4º, CF/88, e a iniciativa popular nos Municípios deverá ser realizada através da manifestação de 5% do eleitorado, pelo menos (Art. 29, XIII, CF/88) e versará sobre questões de interesse da cidade ou de bairros.

O Art. 29, em seu inciso XII prevê a participação de associações representativas no planejamento dos Municípios.

Haverá participação também por intermédio de conselhos para controle externo da Câmara Municipal (Art. 31, § 1º), bem como através de participação dos contribuintes que poderão fiscalizar e protestar as contas dos Municípios, que as disponibilizará durante sessenta dias, anualmente (Art. 31, §3º).

Admite-se, mediante regulamentação legal ordinária, a participação popular na administração pública direta e indireta, que deverá dispor sobre reclamações a respeito da prestação dos serviços públicos, mediante atendimento ao usuário e avaliação da qualidade dos serviços, acesso a registros e informações sobre o ato administrativo e o direito à representação

contra negligência ou abuso de poder no exercício do emprego ou função pública, pelos seus agentes políticos. (Art. 37, §3º, I, II e III, CF/88).

O Congresso Nacional será composto por comissões de parlamentares a quem compete promover audiências públicas com entidades da sociedade civil e a população diretamente interessada, visando ouvi-las e discutir seus interesses, bem como receber petições, reclamações, representações ou queixas referentes à ação ou omissão das autoridades públicas, promovidas por qualquer interessado. (Art. 58, II e IV, CF/88).

É possível que qualquer cidadão, dentre outros legitimados, denunciem irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Art. 74, § 2º, CF/88), que possui a atribuição de controle externo do Poder Legislativo e Executivo. Assim, ao Tribunal de Contas da União pertence o dever de avaliar as prestações de contas do Presidente da República e demais agentes públicos que administram bens e valores, realizando inspeções, fiscalizando contas, prestando informações e punindo responsáveis por ilegalidades ou irregularidades, nos termos do Art. 71, CF/88.

A quinta Seção do Capítulo II da Carta Constitucional de 1988 prevê a instituição do Conselho da República, órgão superior consultivo do Presidente da República, que tem por atribuições manifestar-se sobre a necessidade de decretação de estado de defesa e de sítio, bem como sobre a ocorrência de intervenção federal, nos casos previstos em lei. Este conselho se pronuncia também sobre questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. É um órgão composto, dentre outros, por seis cidadãos brasileiros natos, que tenham mais de trinta e cinco anos, dos quais dois serão nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado e dois pela Câmara dos Deputados (Art. 89, VII, CF/88).

Através de representações de classes a participação acontecerá nos tribunais, quando da indicação do quinto constitucional para ocupar a cadeira dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios por advogados indicados pela Ordem de Advogados do Brasil, que escolhem representantes da categoria para a composição destes tribunais. (Art. 94, CF/88).

Outro Conselho com previsão constitucional é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que possui atribuição de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, e de fiscalização e orientação. Este conselho também é formado por cidadãos – dois, que possuem notável saber jurídico e reputação inquestionável, indicados um pela Câmara e outro pelo

Senado, além dos demais membros, nos termos do Art. 103-B, XIII, CF/88). Este mesmo artigo, em seu sétimo parágrafo indica que a União instituirá ouvidoria de justiça onde qualquer pessoa poderá apresentar denúncias contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, que serão encaminhadas ao Conselho Nacional de Justiça para averiguação, e sendo o caso, proporcionar providências.

Da mesma forma, o Ministério Público possui um Conselho Nacional, também composto por dois cidadãos nos mesmos termos daqueles que fazem parte do Conselho Nacional de Justiça. Esse Conselho Ministerial possui a atribuição de controle administrativo, financeiro e de fiscalização referente aos membros do Ministério Público (Art. 130-A, VI, CF). O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) deve designar um corregedor com objetivo de receber reclamações e denúncias relativas ao Ministério Público, advindas de quaisquer interessados (Art. 130-A, § 3º, I). E, assim como o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público instituirá ouvidoria para recebimento de reclamações e denúncias de qualquer pessoa sobre os membros do Ministério Público, para, a partir de então, averiguar e responsabilizar (Art. 130-A, § 5º, CF/88).

Em relação à Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, o Art. 187, CF/88 dispõe que a política agrícola será planejada com participação do setor de produção, através de trabalhadores rurais, comerciantes, produtores, responsáveis por armazém e transporte.

A Seguridade Social prevista para garantir direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social será organizada de forma com que ocorra a participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e representantes do Governo, com a finalidade de oferecer uma atitude democrática da administração pública. (Art. 194, parágrafo único, VII, CF/88).

As políticas sociais de saúde que têm por objetivo realizar ações visando o controle e redução de doenças, bem como oferecer oportunidades iguais a todas as pessoas serão formalizadas através de um Sistema Único de Saúde (SUS), que possui diretrizes de participação da comunidade, conforme previsão do Art. 198, III, CF/1988).

A participação popular ocorrerá de forma representativa nas decisões de políticas e controle, nos termos do Art. 204, II, CF/88, referente à gestão administrativa sobre assistência social e decisões orçamentárias da seguridade social.

Nas políticas públicas direcionadas à educação será indispensável a realização de uma administração democrática do ensino, como princípio constitucional (Art. 206, VI, CF/88).

A comunidade, juntamente com o Poder Público tem a competência de promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro, através do controle de seus registros, vigilância, tombamento e demais formas necessárias para sua preservação. (Art. 216, § 1º, CF/88).

Em relação às políticas de atendimento às crianças e adolescentes ocorrerá participação por intermédio de entidades não governamentais, sobre assistência à saúde que decidirão sobre a aplicação dos recursos públicos e criação de programas de atendimento especializado, conforme estabelece o Artigo 227, § 1º, I e II, CF/88.

Por fim o texto constitucional garante a participação da comunidade diretamente interessada nas decisões sobre o aproveitamento dos recursos naturais em terras destinadas aos indígenas, que inclusive terão direito a participação nos resultados das lavras. (Art. 231, § 3º, CF/88).

Assim, observa-se que a participação social pode ocorrer por vários mecanismos, nos termos da Constituição Federal, podendo instrumentalizar-se por audiências públicas, ouvidorias, consultas, participações em conselhos e tribunais, promovendo debates e discussões que fazem com que as pessoas possam, isoladamente ou através de representação de entidades, manifestarem suas opiniões, anseios, carências e opções na gestão pública.

De acordo com a previsão constitucional sobre participação social, pode-se perceber que ela acontece conforme previsão em diversos dispositivos, mencionando quando e sobre quais assuntos é imprescindível a busca pela opinião pública. As ideias acima relacionadas podem ser observadas de forma mais sincrética, conforme o quadro abaixo, sistematizado pela ordem dos dispositivos constitucionais:

**Quadro 1** – Artigos da Constituição Federal que preveem a participação social.

<b>Dispositivo Constitucional</b>	<b>Fundamento da Participação</b>
Art. 1º, CF/88	Previsão do Estado Democrático de Direito no Brasil;
Art. 1º, parágrafo único, CF/88	Democracia Participativa: Participação Direta e Indireta;
Art. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, CF/88	Direito à Informação;
Art. 5º, LXXIII, CF/88	Ação Popular;
Art. 10, CF/88	Participação de Empregadores e Empregados em Colegiados sobre Interesses Profissionais ou Previdenciários;
Art. 14, <i>caput</i> , CF/88	Democracia Indireta e Direta.
Art. 14, I, II e III, CF/88	Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular;

Art. 18, §§ 3º e 4º, CF/88	Plebiscito para aprovação popular sobre incorporação, divisão e desmembramento de Estados e Municípios;
Art. 27, § 4º, CF/88	Iniciativa Popular de Leis Estaduais;
Art. 29, XII, CF/88	Participação de Associações nos Planejamentos Municipais;
Art. 29, XIII, CF/88	Iniciativa Popular de Leis Municipais;
Art. 31, § 1º, CF/88	Participação de Conselhos no Controle Externo da Câmara Municipal;
Art. 31, § 3º, CF/88	Fiscalização da Prestação de Contas por Contribuintes;
Art. 37, § 3º, I, II e III, CF/88	Reclamações, Avaliações e Representações sobre a Prestação de Serviços Públicos e sua Qualidade, bem como acesso a Registros Administrativos;
Art. 49, XV, CF/88	Competência para autorizar referendo e convocar plebiscito;
Art. 58, II, CF/88	Audiências Públicas promovidas por Comissões de Parlamentares no Congresso Nacional;
Art. 58, IV, CF/88	Recebimento pelas Comissões do Congresso de Petições, Reclamações, Representações ou Queixa contra Autoridades Públicas;
Art. 61, § 2º, CF/88	Iniciativa Popular de Leis Federais;
Art. 74, § 2º, CF/88	Denúncia de Irregularidades perante o Tribunal de Contas da União;
Art. 89, VII, CF/88	Participação de Cidadãos na Composição do Conselho da República;
Art. 94, CF/88	Participação nos Tribunais por meio de Órgãos de Representação;
Art. 103-B, XIII, CF/88	Participação de Cidadãos na Composição do Conselho Nacional de Justiça;
Art. 103-B, § 7º, CF/88	Ouvidorias de Justiça para Recebimento de Reclamações e Denúncias contra os Membros ou Órgãos do Poder Judiciário;
Art. 130-A, VI, CF/88	Participação de Cidadãos na Composição do Conselho Nacional do Ministério Público;
Art. 130-A, § 3º, I, CF/88	Reclamações de Denúncias por Qualquer Interessado perante o Corregedor Nacional do Ministério Público designada para este fim;
Art. 130-A, § 5º, CF/88	Ouvidorias do Ministério Público para Recebimento de Reclamações e Denúncias contra Membros ou Órgãos do Ministério Público;
Art. 187, CF/88	Participação no Planejamento de Política Agrícola;
Art. 194, parágrafo único, VII, CF/88	Gestão Participativa com Caráter Democrático nas Decisões sobre a Seguridade Social;
Art. 198, III, CF/88	Participação da Comunidade nas Ações e Serviços Públicos de Saúde;
Art. 204, II, CF/88	Participação da Comunidade, através de Representação, nas Políticas de Assistência Social;
Art. 206, VI, CF/88	Gestão Democrática nas Políticas voltadas ao Ensino Público;

Art. 216, § 1º, CF/88	Participação da comunidade na proteção do patrimônio cultural brasileiro;
Art. 227, § 1º, I e II, CF/88	Participação através de Entidades Não-Governamentais nas Políticas de Proteção à Criança e ao Adolescente;
Art. 231, § 3º, CF/88	Participação de Comunidades Interessadas nas Decisões sobre o Aproveitamento de Recursos Naturais e nos Resultados da Lavra;

Fonte: Constituição Federal de 1988, organizados pela autora.

Deste modo, nota-se que há previsão constitucional para a participação da sociedade a respeito de vários assuntos e por alguns instrumentos, fazendo com que a sociedade de um modo geral possa, se assim o desejar, participar das decisões políticas que envolvem áreas relevantes para a comunidade. Ressalte-se que essa participação ocorre em relação aos três Poderes da União, embora principalmente perante os Poderes Legislativo e Executivo.

Esta previsibilidade normativa para a inter-relação da sociedade e poderes públicos nas questões relevantes do país faz com que transpareça a finalidade democrática como prerrogativa constitucional, oportunizando as pessoas o direito de intervir no processo decisório que envolve os seus interesses pessoais e de todo um grupo de que faz parte.

## 2. O Princípio da Participação Popular na Administração de Políticas Públicas: Participação cidadã e democracia.

A possibilidade de envolvimento das pessoas ou de grupos sociais nas decisões políticas de um Estado está relacionada com o planejamento e a decisão dos mecanismos para atingir as metas e prioridades de um governo. O estabelecimento destas políticas públicas acontecerá através de um levantamento das necessidades sociais.

Assim, as políticas públicas serão utilizadas como meios para atingir estas prioridades de cada grupo. Isto porque políticas públicas são “os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.” (BUCCI, 1997, 95).

Deste modo, Bucci (1997) argumenta que, para o levantamento destes objetivos é importante utilizar da participação de agentes públicos e privados, definindo as prioridades da administração.

A participação da sociedade nas decisões políticas junto aos entes federativos decorre de um verdadeiro espírito democrático, já que a democracia traduz a ideia de um governo que toma suas decisões direcionadas pela opinião de um grupo de pessoas ou de todas as pessoas pertencentes a uma determinada sociedade.

Ocorre que este poder de decisão voltado ao anseio popular não pode acontecer de qualquer maneira, sem limites ou previsões normativas. Ele sobrevém através de um sistema de organização do poder, vinculado às regras de conduta de seus integrantes, formando, então, um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Para Bobbio (2011), para que as decisões que venham a ser firmadas pelas pessoas que compõem um grupo sejam aceitas e consideradas como válidas pela coletividade em geral, é necessário que haja o cumprimento de determinadas regras que indiquem quem possui legitimação para participar da tomada de decisão em nome deste grupo, e quais os critérios são utilizados para alcançar este reconhecimento de decisão coletiva.

E esta legitimação para a participação no Brasil é apontada pelo próprio texto da Constituição Federal que dispõe que qualquer pessoa pode fazer parte do processo político. Assim, há toda uma previsibilidade indicativa da legitimidade para o exercício da democracia indireta, onde apenas os cidadãos podem exercer o direito de voto e esses mesmos cidadãos, desde que preencham determinados requisitos legais, poderão exercer a prerrogativa de serem votados e ficarem investidos do poder público de representante do povo.

Por outro lado, para o exercício da democracia direta a exigência de requisitos para esta legitimação dependerá de cada espécie participativa. O quadro 1 acima exposto indica algumas situações em que a participação dependerá de indicação para composição de conselhos ou grupos, ou de inserção em categorias representativas, sendo que, em alguns casos, basta o interesse social.

É importante que as pessoas participem do processo político de forma mais adjunta, fazendo com que a democracia participativa seja coerente com os preceitos da Constituição Federal, explorando todas as suas categorias, seja através de uma participação direta ou indireta. Isto porque a participação indireta ocorre principalmente, e mais exatamente, no período das eleições, momento em que o povo decide seus governantes e representantes políticos, os quais possuirão o poder de decisão em nome de toda a sociedade em que faz parte.

Esta democracia representativa estabelece que “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.” (BOBBIO, 2011: 56). Por outro lado, a democracia direta ou participativa é aquela em que é realizada pessoalmente, sem intermediadores.

Importante observar que a participação direta é uma tendência para a sociedade atual, porém esta democracia participativa, não pode ser vista unicamente como a participação de todos em todas as decisões, porque isto inviabiliza o processo democrático. BOBBIO (2011).

Isto porque não seria possível reunir todas as pessoas para a tomada de decisões cada vez que o gestor público precisasse decidir sobre cada questão de sua administração. Uma democracia assim tornariam irrealizáveis os atos públicos, pois as pessoas não possuem disponibilidade de tempo e nem mesmo interesse para manifestarem posições sobre todos os assuntos.

Ressalte-se que cada uma dessas espécies de democracia é relevante e dificilmente seria possível ao poder público utilizar-se exclusivamente de apenas uma delas. São sistemas que não se excluem, e que devem ser utilizados mutuamente. “São ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes.” (BOBBIO, 2011: 65).

Assim, quando se estabelece um ideal de participação da sociedade nas decisões políticas não existe um indicativo de que as pessoas devem participar apenas diretamente, através das audiências e conselhos (dentre outros critérios já citados anteriormente). Trata-se de um verdadeiro processo participativo, seja na escolha dos representantes, ou através da atuação deles na gestão pública, seja com opiniões da população nos espaços de debates pertinentes.

## 2.1 Participação democrática e controle social

A democracia participativa é constituída por direitos e deveres das pessoas em contribuir com as decisões políticas de seu país. E isto porque a própria Constituição Federal de 1988 legitima processos participativos com a presença de atores sociais nos espaços de discussões políticas e na deliberação sobre assuntos relacionados aos interesses dos grupos dos quais cada um desses sujeitos faz parte.

Para Dagnino (2004), a ação de constituição da democracia no cenário atual está relacionada com dois fatores políticos: de um lado tem ocorrido uma expansão da democracia com a oportunidade direcionada à sociedade para a participação nos debates e nas escolhas de políticas públicas. De outro, surgiu um projeto de Estado mínimo transferindo sua responsabilidade de garantidor de direitos para própria sociedade, exigindo desta, portanto, que se posicione de forma mais ativa.

Neste aspecto, tem-se a necessidade de um entrosamento entre o poder público e a sociedade para balancear o estabelecimento das políticas públicas para não ficar apenas na responsabilidade e na vontade do Estado, mas também para não deixar as decisões exclusivamente voltadas à expressão de vontade popular, pois inviabilizaria as tomadas de decisões.

Existe uma divergência de significados, porém com referências comuns, em relação à cidadania, democracia, participação e sociedade civil. Verifica-se que primeiro houve a construção de espaços públicos que representam a luta pela democratização. Depois surgiu certo encolhimento do Estado através da transferência de suas atribuições para a sociedade, gerando na sociedade civil uma confusão de atribuições e de conclusões sobre as consequências desta participação nas decisões políticas. E por fim a participação da sociedade nas decisões políticas tem tomado um sentido mais de gestão pública do que de discussão das políticas. (DAGNINO, 2004).

Há uma constante busca por oportunidade participativa junto aos gestores públicos, e isto faz com que nestes espaços de discussões de políticas públicas, busca-se muito mais alcançar mais espaços, auxiliar a administração e estabelecer funções de grupos sociais do que para levar ao debate os interesses políticos e sociais dos grupos.

Deste modo, a participação social está relacionada com novos valores, onde a prática política está pautada por disputas políticas visando à garantia da democracia e da redução da exclusão de grupos sociais. Esta participação é ligada à ideia de cidadania e representatividade. E assim, a participação que objetiva a discussão para a estruturação de políticas públicas tem a tendência maior para o estabelecimento de funções para a execução dessas políticas do que realmente participar de um espaço de debates, utilizando-se do poder de decisão dessas políticas, conforme expõe Dagnino (2004).

Às vezes as pessoas que se propõem a participar dos debates públicos não aproveitam daquele espaço para discutir as políticas públicas pertinentes aos grupos sociais. Em alguns casos pode-se perceber que a atuação destas pessoas demonstram interesses de promoção

peçoal ou de inclusão dos grupos, havendo pouca discussão sobre quais seriam as melhores políticas e como fazer para aplica-las em determinados grupos.

Atualmente os valores sociais e os instrumentos de participação estão direcionados para uma cidadania focada para movimentos sociais ou estratégia política. Esta pode ser denominada de nova cidadania, que estabelece a pluralidade de interesses, ressaltando a diversidade de valores e culturas, baseadas nas preocupações de grupos que representam as minorias ou considerados mais frágeis. DAGNINO (2004).

A redefinição de cidadania direciona as pessoas para uma sociedade que situa seus integrantes como sujeitos de direitos ativos no grupo social em que faz parte, trazendo uma noção mais elevada de igualdade e oportunidade. E dentre estes direitos relacionados aos cidadãos, encontra-se o de participar de fato das questões de relevância social e da administração dos interesses públicos. DAGNINO (2002).

Neste sentido, o exercício da cidadania não se limita apenas ao momento político de escolha de representantes, ou de participação direta em plebiscitos e referendos. Este exercício vai muito mais longe, ocorrendo em todo o processo político. A atual expressão da cidadania apresenta as pessoas como sujeitos de direitos que atuam no cenário político do país.

Esta nova cidadania exige sujeitos ativos que busquem a garantia de seus próprios interesses. Sujeitos estes que lutem por participação, inclusão e pela possibilidade de tornarem-se atores do sistema político. É a luta pelo direito de participar desse jogo de interesses. Assim, esta relação colabora para que as pessoas participem do governo, criando espaços públicos de democratização para discussão de interesses comuns. Deste modo:

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). (DAGNINO, 2004)

Assim, a cidadania tem se destacado como instrumento capaz de incluir os indivíduos como integrantes da sociedade em que eles fazem parte, trazendo oportunidades de interação entre seus componentes. É uma ocasião utilizada para gerar neles valores e responsabilidades sociais. Neste contexto, a participação é um momento em que a administração pública tem proporcionado à sociedade para as discussões de interesses da comunidade.

Estas questões implicam na construção de espaços públicos de debates, tanto para questões gerais, de interesses coletivos, quanto para discussão de questões específicas e

democratizadas, através dos conselhos, fóruns, e demais ambientes voltados à discussão de interesses sociais e democráticos. DAGNINO (2002).

E nestes espaços é possível perceber a expressão da democracia, fazendo com que a sociedade alcance o poder de participar de atividades, grupos de discussões ou equipes que possam auxiliar, de alguma forma, nas decisões políticas e sociais, bem como na fiscalização da atuação dos agentes políticos, realizando um controle da atuação destes agentes pela própria sociedade.

A participação da sociedade, então, tem por finalidade “articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados”. E assim, a expectativa que isto traz está relacionada com a participação das pessoas em espaços institucionais, com o objetivo de reverter o modelo de planejamento das políticas públicas no Brasil, fazendo com que as ações públicas ficassem mais transparentes e sujeitas ao controle público, pois a sociedade estaria mais conexas com o poder público. (TATAGIBA, 2002: 47).

Assim, este avanço de um modelo de democracia participativa, com sujeitos ativos e na busca por direitos, faz com que as pessoas possam acompanhar as decisões políticas e observar o que os agentes públicos têm realizado na administração dos interesses sociais e como acontece este processo.

Este controle do Estado é importante porque a sociedade vem argumentando sobre a capacidade do Estado de satisfazer as demandas sociais baseado na necessidade de alcance de novas políticas e, por outro lado, na crise do setor público. TATAGIBA (2002).

Então, se a sociedade não percebe confiança na capacidade do Estado para a gestão dos interesses públicos é importante este acompanhamento mais próximo das pessoas, que poderão aproveitar destes cenários para fiscalizar e buscar por transparência no exercício das políticas públicas visando o atendimento dos interesses sociais.

Além do controle social que pode ocorrer através da participação das pessoas nas atividades da administração pública é possível identificar a relevância destas influências no processo deliberativo das decisões políticas, gerando uma possibilidade de mediação com o Estado em relação aos anseios e necessidades dos grupos sociais.

Deste modo, percebe-se que, quando ocorre a participação popular no procedimento de programação, deliberação e execução de políticas públicas, sobrevêm uma disposição para

aliançar as organizações sociais com o Estado, sendo que, por outro lado, se as decisões ocorrem sem este processo participativo a tendência é de afastamento dos movimentos sociais das influências do Estado, que tendem a agir por si mesmos. TATAGIBA (2011).

Com esta inter-relação entre sociedade e Estado seria possível tornar mais democrático o estabelecimento das prioridades para a distribuição dos recursos públicos, suprimindo divergência de interesses do gestor com os interesses dos grupos sociais, servindo esta participação social como “um fator educacional na promoção da cidadania”. (TATAGIBA, 2002: 48).

O envolvimento do Estado e da sociedade nestas decisões que organizam a distribuição de recursos públicos de forma mais concreta, ocorre através do exercício deste direito de participação no processo de política orçamentária, que é o meio adequado para a destinação de receitas para o atendimento das necessidades sociais.

Estas questões norteadas pelo processo e política orçamentária serão analisadas no capítulo seguinte, relacionando a participação social e a intervenção do poder público com as políticas públicas que podem surgir a partir desta inter-relação.

Ao que tudo indica, através da observação realizada nos textos que discutem a participação popular e o exercício da cidadania, como garantia dos valores democráticos, verifica-se que a participação da população nas decisões de políticas públicas, se realizada conforme a previsão normativa, e relacionada com os interesses da sociedade irá tornar o processo de gestão pública mais democrático, gerando como consequência, o atendimento das necessidades sociais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Esta pesquisa trouxe a oportunidade de discutir sobre participação social e democracia participativa, com a análise do texto constitucional e algumas obras, verificando que atualmente, é completamente incoerente falar de democracia se não houver um indicativo de participação direta das pessoas, individualmente ou através de grupos ou entidades sociais.

Foi possível verificar, através da observação dos princípios e valores democráticos, a importância da interação entre Estado e sociedade nas questões e decisões políticas. Aliás, a

participação social obrigatoriamente deve estar presente na gestão pública em virtude da garantia constitucional do Estado Democrático de Direito.

Na visão de Bobbio (2011) não é aceitável uma democracia simplesmente representativa, porém, a participação exclusivamente direta também não é razoável de ser concretizada, pois não se tem estrutura e nem viabilidade para esta espécie de governo, tornando ineficaz este recurso. É necessário que haja um diálogo destes mecanismos de participação.

Então o ideal de um governo democrático está relacionado no equilíbrio entre a participação direta e indireta, onde as pessoas possam atuar nos debates no cenário político do país, argumentando em favor de seus interesses e subsidiando as decisões políticas. Mas também, atuarão nas decisões políticas por intermédio da eleição de seus representantes que praticarão atos públicos em nome do povo.

Participação social pode ser considerada como a ação de pessoas ou de grupos, através do exercício da democracia, para atingir resultados, por meio de discussões sobre questões de interesses sociais. E assim, Tatagiba (2002) afirma que a expectativa que a participação gera está relacionada com o objetivo de reverter o modelo de planejamento das políticas públicas, fazendo com que as ações públicas sejam mais transparentes e sujeitas ao controle público, pois assim, haveria uma conexão entre a sociedade e o poder público.

É necessário possuir um método para discutir, avaliar, registrar e verificar o que foi implementado ou não. A participação não deve ocorrer desordenadamente e sem objetivos previamente dispostos, sob pena de não alcançar seus objetivos e tornar-se meramente o cumprimento da determinação da ordem legal, sem efeitos práticos capazes de influenciar o poder de escolha do gestor público. Para isso, é muito importante planejar previamente a participação social escolhida e estruturar todo o procedimento, registrando os acontecimentos e oferecendo publicidade de seus resultados.

## **REFERÊNCIAS:**

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Luiz Roberto Curia *et al.* 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a Ação Popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm)> Acesso em 05 de maio de 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo.** Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n° 133, 1997.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>> Acesso em 13 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Organização por Evelina Dagnino. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Organização por Evelina Dagnino. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo.** In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Organização por Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em 11 de abril de 2017.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação.** Tradução de Luís Carlos Borges; revisão da tradução Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003.