

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

JANAÍNA MACHADO STURZA

ANTÔNIO DE MOURA BORGES

DOUGLAS ANTÔNIO ROCHA PINHEIRO

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 II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio de Moura Borges; Douglas Antônio Rocha Pinheiro; Janaína Machado Sturza - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-450-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas.

4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O constitucionalismo clássico liberal é a afirmação histórica da luta pela limitação do poder do Estado. Nas revoluções burguesas, diante de um Estado absolutista com poder de vida e morte sobre seus súditos, isso significava restringir a ação do governante. Não se esperava nenhuma prestação do Estado. Lutava-se, apenas, para que o governante não privasse os súditos de sua vida, de sua liberdade e de seus bens. Surgia a clássica ideia de liberdade negativa, liberdade que exigia um dever de abstenção por parte do Estado, um não-fazer. Em alguns países, tal reivindicação significava a efetivação de uma tradição – afinal, na Inglaterra, várias leis esparsas já restringiam a ação do governante ou a subordinava à prévia aprovação do Parlamento desde o século XII. Em outros, como na França, o constitucionalismo significava uma ruptura e a inauguração de uma nova ordem, de que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi o melhor exemplo.

Ocorre que, na esteira da conquista de liberdades civis e de direitos políticos, a burguesia acabou garantindo, também, uma grande liberdade econômica. Com a reduzida regulação estatal do mercado de trabalho, a Revolução Industrial acabou acentuando os processos de exploração da mão-de-obra e recrudescendo a desigualdade social. Em reação a tal cenário, surgiram duas alternativas ideológicas: uma, defendendo um giro à esquerda com a supressão da propriedade privada, a superação da luta de classes e, até mesmo, com o fim do próprio Estado (comunismo/anarquismo); outra, apontando um giro à direita defendia a restrição das liberdades individuais em prol de um Estado forte cujos interesses, interpretados pelo governante aclamado pelo povo, prevaleceriam em qualquer ocasião (fascismo/nazismo).

Uma terceira alternativa, porém, surgiu no seio do próprio constitucionalismo. Em 1919, a Constituição de Weimar já apontava para um novo papel do Estado. Não bastava mais a proteção das liberdades que exigissem, a princípio, um não-fazer estatal. Para superar as grandes assimetrias sociais causadas pela Revolução Industrial, passava a ser igualmente exigível do Estado um dever de prestação. O Estado liberal daria lugar a um Estado de Bem-Estar Social, um novo desenho estatal em que vários direitos deveriam ser atendidos, como o de acesso à educação, à saúde, à assistência social, ao lazer, à moradia, dentre outros. Tais direitos, afirmados historicamente como reação à exploração gerada pelo liberalismo burguês, tinham um forte caráter equitativo. À liberdade, somava-se a igualdade. Consagrou-se, assim, uma clássica distinção dos direitos entre positivos e negativos, ou seja, direitos que exigiam uma prestação estatal, como os direitos sociais (o direito à saúde, por exemplo), e

direitos que se voltam contra o Estado, limitando-o e pretensamente exigindo sua inação, tais como os direitos civis (a liberdade de ir e vir, por exemplo).

Ocorre, porém, que tal classificação serve apenas para fins metodológicos. Na realidade, levar os direitos a sério corresponde a levar a escassez a sério, na medida em que todos os direitos importam em custos econômicos, ainda que estes correspondam ao ônus exigidos pela garantia correspondente. Por isso, todos os direitos são, em alguma medida, propriamente positivos. Aquele que sofre uma prisão ilegal ou abusiva e é privado de sua liberdade de locomoção maneja o "writ" constitucional do "habeas corpus" que, embora gratuito para quem o impetra, gera para o Estado um custo de manutenção do magistrado e de toda a estrutura judiciária que lhe serve de suporte para que o paciente possa ver-se solto.

O direito de propriedade, que também costuma ser classificado como negativo, igualmente envolve custos em sua proteção: afinal, não devem ser contabilizados na conta da garantia deste direito a manutenção de um sistema criterioso de registros de imóveis que torna a sua transferência confiável, ou da estrutura judiciária capaz de decidir e cumprir os pedidos de reintegração de posse ou das Forças Armadas com poderes e equipamentos para reprimir as pretensões de conquistas territoriais dos demais Estados?

Assim, a distinção entre direitos civis ou de primeira dimensão e os direitos sociais ou de segunda dimensão não reside propriamente na natureza dos mesmos – se negativos ou positivos –, mas sim, relaciona-se ao grau de planejamento estatal necessário para sua implementação. No Brasil, as condições para sua efetivação se mostraram mais propícias após 1988, com impacto repercussivo na forma como o Judiciário passou a apreciar tais questões. A passagem do "government by law" para o "government by policies" exige das funções do poder uma outra forma de governança que ainda tem sido fruto de reflexões acadêmicas e de gestão.

Neste caderno, estão várias delas. Que os leitores possam aproveitar de suas reflexões para fazer avançar no país a superação das desigualdades com participação popular e responsabilidade de planejamento financeiro-orçamentário.

Organizadores:

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - UCB/UnB

Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro - UnB

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza - UNIJUI

REALIDADE OU UTOPIA NA PROMOÇÃO E GARANTIA DA INCLUSÃO SOCIAL: A SOCIEDADE DEMOCRÁTICA E A DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CIDADANIA

REALITY OR UTOPIA IN THE PROMOTION AND GUARANTEE OF SOCIAL INCLUSION: THE DEMOCRATIC SOCIETY AND THE DYNAMICS OF PUBLIC POLICIES FOR CITIZENSHIP

Janáína Machado Sturza ¹

Resumo

Na sociedade contemporânea, a democracia apresenta-se como uma forma universal de inclusão. Logo, é inevitável a reflexão acerca do conteúdo ideológico (e talvez utópico) que permeia a tríade democracia, políticas públicas e cidadania, especialmente no que tange à redução das desigualdades sociais. Através de um estudo bibliográfico, tendo como método de abordagem o hipotético-dedutivo, o presente texto tem por escopo demonstrar que somente através de uma sociedade efetivamente democrática é que se criam espaços capazes de formular e implementar as políticas públicas de inclusão social, no intento de consolidar os direitos sociais e o devido exercício da cidadania.

Palavras-chave: Cidadania, Democracia, Inclusão social, Políticas públicas, Direitos sociais

Abstract/Resumen/Résumé

In contemporary society, democracy presents itself as a universal form of inclusion. Therefore, reflection on the ideological (and perhaps utopian) content that surrounds the triad democracy, public policies and citizenship, especially with regard to the reduction of social inequalities, is unavoidable. Through a bibliographical study, with the hypothetico-deductive method of approach, the present text has the scope to demonstrate that only through an effectively democratic society do spaces are created capable of formulating and implementing public policies of social inclusion, in the attempt To consolidate social rights and the due exercise of citizenship.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Democracy, Social inclusion, Public policy, Social rights

¹ Doutora em Direito pela UNIROMA III. Professora na graduação em Direito e no Mestrado em Direitos Humanos da UNIJUI. Professora na graduação em Direito da Faculdade Dom Alberto.

Considerações iniciais

A democracia na sociedade contemporânea apresenta-se como uma forma universal de inclusão. Essa inclusão *democrática* tem algumas peculiaridades, pois se por um lado entende-se o modelo de democracia como sendo aquele que está fundado na representatividade de governos, sobre o desenvolvimento de eleições multipartidárias e livres, sobre a igualdade do voto, sobre o direito das minorias, sobre o reconhecimento de liberdades individuais e coletivas; por outro lado vê-se que esta forma de inclusão democrática ainda não é plena, mas é um processo complexo que necessita de políticas públicas eficientes que busquem a consolidação dos direitos sociais e o devido exercício da cidadania.

Desta forma, o Estado Brasileiro, enquanto promotor de políticas públicas¹, se caracterizava até o início dos anos 80 pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Outra característica importante era a fragmentação institucional, além do caráter setorial, marcados pela exclusão da sociedade civil no processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental (FARAH, 2001, p. 6-7).

Nesse sentido, o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu, inspirando iniciativas inovadoras por parte de governos estaduais de oposição e se consolidando na Constituição de 1988, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas.

Assim, a partir da *Constituição Cidadã*, as políticas públicas passaram a ter outra conotação, uma vez que, finalmente, intensificou-se um movimento mais abrangente de reforma, envolvendo iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificaram-se, sobretudo, as ações de governos municipais, que ampliaram significativamente suas políticas públicas sociais, promovendo ainda programas voltados ao desenvolvimento local.

As políticas públicas, enquanto programas de ação governamental voltados à concretização de direitos, carregam um componente finalístico, que é assegurar a plenitude

¹ “[...] as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados. As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados [...]” BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos

do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo. Em outros termos, as políticas públicas devem ter como objetivo a justiça social de fato, uma vez que derivam de ações governamentais voltadas à concretização de direitos que realmente incluam e que sejam baseados na fraternidade e no pacto entre iguais (RESTA, 2005), emergindo deste processo a concretização da cidadania através da democracia.

1. A cidadania no Estado Democrático de Direito

A história da cidadania no Brasil está diretamente relacionada ao estudo histórico da evolução constitucional do País. A Constituição imperial de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 consagraram a expressão *cidadania*. Mas foi a partir de 1930 que ocorreu uma nítida distinção nos conceitos de cidadania, nacionalidade e naturalidade. Desde então, nacionalidade refere-se à qualidade de quem é membro do Estado brasileiro e o termo *cidadania* tem sido empregado para definir a condição daqueles que, como nacionais, exercem direitos políticos.² Nesse sentido, a cidadania pode caracterizar-se como:

um espaço de participação pública efetivo, gestando instrumentos e mecanismos concretos de ação social, gerando da forma mais consensual possível as normas de conduta e comportamento pessoal e institucional que formatam a Sociedade Civil. Com tal espectro, a cidadania contemporânea, em verdade, tem alterado o significado de participação política enquanto direito fundamental, deslocando-se para uma concepção mais inclusiva de formação discursiva da vontade coletiva; não se restringindo mais a um campo político estritamente definido pelos *locus* oficiais de poder (Estado, Sufrágio, Partidos Políticos, etc.) (LEAL, 2007, p. 28).

No Brasil a trajetória da cidadania é indissociável do processo de desenvolvimento dos direitos humanos. São facetas de uma mesma história da humanidade em busca de aperfeiçoamento das instituições jurídicas e políticas para garantia da liberdade e da dignidade humana (COSTA, 2007). Em verdade é uma história de lutas pelos direitos fundamentais da pessoa, lutas marcadas por massacres, violência, exclusão e outras variáveis que caracterizam o Brasil desde os tempos da colonização e que, na realidade, tem como único fim a conquista de direitos que legitimem o devido exercício da cidadania.

humanos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

²Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.ht>>. Acesso em 04 dez 2016.

Na última década do século XX assistimos, em todo o mundo, a uma multiplicação dos estudos sobre o tema da cidadania, enviando-se um grande esforço analítico para enriquecer a abordagem conceitual da noção de cidadania. O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, foi abordado de variadas perspectivas. Entre elas tornou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H. Marshall, que em 1949 propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão (VIEIRA, 2001).

Por conseguinte, sobre o efetivo exercício da cidadania ainda estamos traçando e conquistando caminhos. Avanços importantes já foram alcançados, se levarmos em consideração que a segunda metade do século XX foi marcada por avanços sócio-políticos importantes como o processo de transição democrática, a volta de eleições diretas e a promulgação da Constituição de 1988, notadamente chamada de *Constituição Cidadã*.

Esta Carta trouxe como inovação o direito dado ao cidadão de apresentar projetos de lei, por meio de iniciativa popular, tanto ao Legislativo Federal quanto às Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. Foi assegurado também o direito de participar de plebiscito ou referendo, quando forem feitas consultas ao povo brasileiro sobre projetos de lei ou atos do governo. Além disso, foi atribuído também aos cidadãos brasileiros o direito de propor certas ações judiciais, denominadas garantias constitucionais, especialmente previstas para a garantia de direitos fundamentais. Entre essas ações estão a Ação Popular e o Mandado de Segurança, que visam impedir abusos de autoridades em prejuízo de direitos de um cidadão ou de toda a cidadania.³

Hodiernamente, nunca se falou tanto sobre cidadania como nos últimos anos. Mas afinal, o que é cidadania? Segundo o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, “cidadania é a qualidade ou estado do cidadão”, entende-se por cidadão “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”. No sentido etimológico da palavra, cidadão deriva da palavra *civita*, que em latim significa cidade, e tem seu correlato grego na palavra *politikos* – aquele que habita na cidade. A palavra *cidadania* foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer.⁴

³ DALLARI, Dalmo. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html>. Acesso em: 29 nov. 2016.

⁴ DALLARI, Dalmo. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html>. Acesso em: 29 nov. 2016.

Em uma abordagem jurídica, cidadania é a condição da pessoa natural que, como membro de um Estado, se acha no gozo dos direitos que lhe permitem participar da vida política. A cidadania é, portanto, o conjunto dos direitos políticos de que goza um indivíduo e que lhe permitem intervir na direção dos negócios públicos do Estado, participando de modo direto ou indireto na formação do governo e na sua administração, seja ao votar (direto), seja ao concorrer a cargo público (indireto)⁵.

Por conseguinte, um Estado Democrático só se torna efetivo quando as relações de poder estiverem estendidas a todos os indivíduos, no qual todas as regras e procedimentos estejam demarcados, para que deste modo alcancem a participação e interlocução com todos os interessados, inclusive pelas ações governamentais (LEAL, 2006, p. 27), uma vez que:

ser democrático, pois, deve-se contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, o atendimento às demandas públicas da maior parte possível da população (LEAL, 2007, p. 37).

Desta forma, a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. Por extensão, a cidadania pode designar o conjunto das pessoas que gozam daqueles direitos.

Neste sentido, por exemplo, pode-se dizer que todo brasileiro, no exercício de sua cidadania, tem o direito de influir sobre as decisões do governo. Mas também se pode aplicar isso ao conjunto dos brasileiros, dizendo-se que a cidadania brasileira exige que seja respeitado seu direito de influir nas decisões do governo e nesse caso se entende que a exigência não é de um cidadão, mas do conjunto de cidadãos⁶. Portanto:

[...] a concepção de poder e de governo atrela-se à figura do indivíduo/cidadão e às condições de possibilidades do seu desenvolvimento econômico e social, o papel do cidadão é o mais elevado a que um indivíduo pode aspirar. O exercício do poder pelos cidadãos, nos estritos termos da Lei e neste período histórico, é a única forma legítima pela qual a liberdade poder ser sustentada e efetivada (LEAL, 2006, p. 21).

⁵ Disponível em: < <http://pt.shvoong.com/humanities/475324-que-%C3%A9-cidadania/>>. Acesso em: 04 dez 2007.

⁶ DALLARI, Dalmo. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html>. Acesso em: 29 nov. 2016.

É importante assinalar que os direitos da cidadania são, ao mesmo tempo, deveres. Pode parecer estranho dizer que uma pessoa tem o dever de exercer os seus direitos, porque isso dá a impressão de que tais direitos são convertidos em obrigações. Mas a natureza associativa da pessoa humana, a solidariedade natural característica da humanidade, a fraqueza dos indivíduos isolados quando devem enfrentar o Estado ou grupos sociais poderosos são fatores que tornam necessária a participação de todos nas atividades sociais⁷, uma vez que ser cidadão é ter consciência não só dos seus direitos, mas também dos seus deveres, emergindo deste processo o devido exercício da cidadania.

Logo, faz-se necessário demarcar os novos espaços de comunicação política e dos novos instrumentos de participação, pois assim alcançaremos uma melhor eficácia quanto ao exercício de gestão dos interesses da coletividade, expandindo a democracia, de forma que a construção social alcance a cidadania contemporânea, que passa a ser representada por novos sujeitos sociais, muito mais conscientes do papel a ser desempenhado (LEAL, 2006, p. 23). Ressalte-se, nesse contexto, que:

A gestão pública democrática de direito deve ter como base a participação efetiva de todos os membros da sociedade, para que todos tenham capacidade de participar, de ser parte do discurso, porque e se assim não for, acorre uma crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas do Estado. (...) Administração Pública brasileira, fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, legislativo e Judiciário), como único espaço legítimo de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje (LEAL, 2006, p. 41).

Portanto, a coletividade, neste sentido, deve buscar na Administração Pública a sua interação com a mesma, salientando a garantia de um espaço público de enfrentamento de todos os problemas sociais, culturais, políticos e econômicos, acolhendo desta forma “a deliberação e a execução das políticas públicas norteadoras das ações públicas voltadas à comunidade como um corpo político orgânico e ativo”. É este viés que deve ser seguido, no sentido de criar “condições objetivas e subjetivas para que a participação política da cidadania seja condição de possibilidade da Administração Pública Democrática” (LEAL, 2006, p. 76).

Assim, com a verdadeira participação da maioria da população, as decisões compartilhadas entre a administração pública e a sociedade se tornarão mais efetivas, transparentes e justas, em um espaço onde se construirá a cidadania, logo, isso resultará em

⁷ DALLARI, Dalmo. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html>. Acesso em: 29 nov. 2016.

políticas públicas mais eficientes, concretizando desta forma a inclusão social, que surge a partir dessa “capacidade de articulação entre os interesses públicos e privados, cujas bases filosóficas e operacionais precisam ser pensadas e executadas (...)” (LEAL, 2006, p. 56).

2. Reflexões acerca da democracia enquanto elemento de organização social

A partir de um ponto de vista histórico, o conceito de democracia foi derivado da revolução, associado ao que hoje chamaríamos democracia social. Centrada no tema da igualdade (econômica e social) e assumida como um princípio ético de organização social, cuja ênfase está colocada no que a sociedade oferece para o desenvolvimento dos indivíduos (liberdade positiva), é capaz de homologar, em última instância, a democracia política com liberdade (OSÓRIO, 1995). Nesse sentido:

(...) as relações políticas da era moderna são marcadas pelos índices e âmbitos de racionalidade presentes na organização e justificação do poder político e sua vinculação com o social. Daí a tese de que o princípio da soberania popular só pode ser realizado, como quer Habermas, pressupondo-se um uso público da razão por todos os cidadãos e entre eles e as suas representações (LEAL, 2007, p. 36).

Desta forma, a democracia assume posição de grande dimensão na sociedade contemporânea, já que vivemos em uma única sociedade e que os eventos que ocorrem em qualquer parte do mundo afetam toda a sua estrutura de funcionamento. Por isso, é importante termos presente a pluralidade social, sem esquecer a diferenciação funcional que é um importante fator para a democracia.

Por conseguinte, podemos observar e analisar a democracia no sentido do conjunto de procedimentos legítimos para redistribuir o poder na sociedade, sem necessidade de prejudicar nada sobre os conteúdos das formas institucionais atuais e futuras, superando as gastas discussões de valores sobre o *dever ser* do sistema político e da democracia, em uma tarefa árdua, para ser desenvolvida de forma consciente e comprometida com os interesses de toda a coletividade, de forma a abarcar toda a esfera pública.

Logo, o Estado Democrático Brasileiro passa por inúmeras crises dentro as quais a da legitimação das instituições tradicionais da democracia contemporânea, pois sua intervenção não consegue acompanhar as evoluções da sociedade. Ela surge “quando as demandas crescem mais rapidamente do que as recompensas ou respostas” (LEAL, 2006, p. 26). Entretanto, ao lado da crise de legitimação, ainda existem pelo menos mais duas, a de

identidade e a da eficácia. As duas se encontram entrelaçadas, pois a identidade das instituições públicas ou privadas não conseguem mais

distinguir quais suas funções originárias e efetivamente públicas, servindo como meros instrumentos de assalto ao poder por interesses e corporações pouco representativas da sociedade como um todo; em nível de eficácia, por terem perdido sua legitimidade e sua identidade, não conseguem - e sequer priorizam -, atender as demandas efetivas e operacionais da comunidade que representam oficialmente (LEAL, 2006, p. 26-27).

Neste linear, nos surge a seguinte indagação: De que modo analisar as particularidades da democracia na sociedade contemporânea, como estrutura de um sistema político que foi se diferenciando ao longo do processo evolutivo? E como esse processo pode ser descrito? Evidente que estes questionamentos pressupõem um conjunto de relações que estão interligadas, pois supõe que o caráter de certos fenômenos se desenvolveu na sociedade, como a violência institucionalizada, o clientelismo, a exclusão e a corrupção política, o que demonstra as dificuldades e as resistências à diferenciação funcional, a qual encontra oposições por parte das estruturas hierarquizadas e estratificadas que permanecem sedimentadas na nossa sociedade.

Portanto, o conflito entre Estado e mercado, de um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, de outro, leva este último a se organizar em movimentos sociais fundadores da democracia que, para Habermas, é a institucionalização no sistema político das sociedades modernas dos princípios normativos da racionalidade comunicativa.⁸ A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e é a instância geradora de decisões coletivas e legitimadoras da democracia (VIEIRA, 2001)

Desse modo, a existência de um espaço público não-estatal é, assim, condição necessária da democracia contemporânea, que sofre hoje uma profunda crise de legitimidade. Enfrentar os desafios de aperfeiçoar os instrumentos de governabilidade e criar novas estruturas de governança são requisitos necessários para superar a crise atual da

⁸ [...] a teoria da comunicação habermasiana pressupõe uma rede de processos comunicativos, tanto dentro como fora do complexo parlamentar e dos seus corpos deliberativos, sustentando a existência de palcos dialogicamente discursivos em que ocorre a formação da vontade e da opinião democrática. Significa dizer que é precisamente o fluxo de comunicação que evolui desde o plano da formação da opinião pública, através de discussões racionais orientadas para o entendimento mútuo, passando pelas eleições democráticas, reguladas por procedimentos que garantem a sua validade e legitimidade democráticas, até o nível das decisões políticas, em forma de lei ou outras deliberações gerenciais e executivas, que assegura que a opinião pública e o poder comunicativo sejam convertidos em poder administrativo, através, justamente, do Direito. LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: *A Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 184.

democracia representativa. Ambos são necessários para a existência da democracia nas sociedades complexas para o controle democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a expressão da vontade política dos cidadãos e não apenas o interesse do mercado (VIEIRA, 2001).

Neste sentido, ressalta-se que a existência da exclusão social e da marginalização são conseqüências de vários fatores, entre eles o fato de o Estado estar muito mais a serviço do econômico do que do social no contexto contemporâneo, fazendo com que a coletividade, ou seja, a sociedade civil, seja responsável pela busca da concretização de seus direitos, tornando-se depositários da vontade soberana popular (LEAL, 2007, p. 46)

Assim, o processo de construção da democracia, sobretudo, tem sido tradicionalmente analisado pela ótica da relação entre Estado e sociedade política. Mais recentemente, porém, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto como processo de mudança na cultura política, nas práticas sociais e nas formas de ação coletiva.

Hoje, devemos repensar a democracia sob as condições de globalização para tornar responsabilizáveis as forças transnacionais que se esquivam de qualquer regulação democrática. Contudo, a aposta na globalização da democracia é criticada pelos céticos, que sob influência marcante do realismo, questionam a necessidade, possibilidade e desejabilidade da democratização da ordem mundial em função dos impedimentos estruturais iminentes e da ausência de ética democrática no sistema internacional, no qual a segurança e a paz só podem ser garantidas por equilíbrios de poder (VIEIRA, 2001).

Todavia, a democracia não trouxe somente o fortalecimento do poder de decisão da sociedade frente ao Estado, mas também a reestruturação econômica, a crescente liberalização e as privatizações. Deste modo:

A economia exige do Estado a necessidade de aumentar a eficiência e isso leva a administração a se tornar cada vez mais burocrática e obsoleta, sendo obrigada a implantar o sistema gerencial, baseado na “descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrativa e no controle social direto (SPINK, PEREIRA, 1999, p. 11).

Logo, a democracia política não resolveu os problemas sociais e econômicos, aumentando ainda mais as desigualdades e o desemprego. Vários direitos conquistados no decorrer da história passaram a ser prestados com qualidade inferior, entre esses a educação, a saúde, o saneamento básico, entre outros. Já quanto aos direitos políticos, a Carta Constitucional trouxe grandes e prosperas alterações (CARVALHO, 2001).

Porém, a democracia brasileira ainda se encontra cinzenta, mas em compensação a sociedade civil está em crescente ascensão em seu senso de cidadania. Por conseguinte:

Entre as novas transformações dentro do contexto da cidadania, podemos destacar a atenção despendida a alguns segmentos antigamente excluídos, como crianças e adolescentes, idosos, bem como a novos temas como a ética na política e a participação da sociedade e das instituições políticas, ONG's, movimentos sociais, terceiro setor e o contexto da organização social de uma forma geral (SCHMIDT, 2001, p. 152-155).

Em verdade, a democracia opera na prática como um mecanismo de modernização, filtração e decantação dos processos do poder e por isso ela é um procedimento mais lento quanto às tomadas de decisões (SARTORI, 1997). Neste sentido, faz-se necessário que a sociedade civil participe mais das decisões públicas como forma de exercer sua cidadania, buscando minimizar as conseqüências trazidas pela globalização no campo social, sob pena de termos nossos direitos restringidos, agravando-se a exclusão e a desigualdade social.

Desse modo, a realidade social transcende o todo, inclusive nosso país. A busca pela democracia efetiva acaba gerando processos que manifestam a intenção da construção de uma cidadania aberta, onde os cidadãos possam participar e controlar a gestão pública, com dimensões não só suficientes, mas necessárias para garantir a construção democrática. A democracia, portanto, caracteriza-se como a síntese do exercício do poder político exercido pelo povo, através dos princípios da igualdade e da liberdade, pois a democracia não pode existir desvinculada dos Direitos Fundamentais, uma vez que ela própria, para ter eficácia, necessita destes direitos.

3. Os pressupostos das políticas públicas na contemporaneidade

A ressurreição do conceito de sociedade civil, as idéias de democracia e de uma esfera da opinião pública como um espaço universal de entendimento racional são algumas das buscas recentes para dar saída a impossibilidade dos sistemas jurídicos e no caso da democracia, para dar resposta às exclusões sociais. Dentro destas perspectivas, os sistemas jurídicos proporcionam marcos onde se delibera e constrói o consenso democrático para uma sociedade equitativa e includente, capaz de implementar políticas públicas que resultem, de fato, na justiça social.

Neste sentido, é preciso ampliar as práticas includentes, através da criação e execução de políticas públicas de inclusão social, as quais exijam a mobilização da

sociedade civil e do Governo. Tem-se que políticas públicas de inclusão social caracterizam-se pela capacidade de operar incremento na renda da parcela da população menos favorecida economicamente⁹ (RAWLS, 2003) e, também, de propiciarem acesso aos bens e serviços públicos, que devem ser ofertados à população pelos Governos.

Segundo John Rawls (2003, p. 90-91), para que haja esta maximização das expectativas dos menos favorecidos, não é necessário um crescimento econômico contínuo, mas é necessária a reciprocidade, ou seja, “[...] independentemente do nível geral de riqueza, as desigualdades devem beneficiar os menos favorecidos tanto quanto aos demais [...]” (MELCHIOR, 2006, p. 144) para que se consiga “[...] um equilíbrio sustentável em uma estrutura básica justa, na qual, estando presentes as desigualdades, estas devem beneficiar os menos favorecidos, ou as desigualdades não seriam permitidas [...]” (MELCHIOR, 2006, p. 144). Portanto, uma estrutura básica justa é pautada em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, de tal maneira que se consiga diminuir a distância existente entre os pólos ricos e pobres, quiçá eliminando-os, para que se chegue a um nível intermediário satisfatório.

Repensar as políticas públicas, em especial as políticas de inclusão social, que se coadunem com a realidade de um mundo globalizado, não apenas economicamente, mas também no âmbito social é, antes de tudo, analisar o fenômeno da globalização, o qual não deve ser visto apenas sob o prisma econômico. Todavia, é certo dizer que é no campo econômico que surgem as manifestações mais perceptíveis da globalização, mas a questão pode ser percebida e estudada em outras esferas da sociedade, pois mudanças importantes ocorreram também nos campos social, cultural, político e espacial.

Ainda sobre a globalização, analisar os fenômenos sociais vinculados a ela significa aceitar que esse processo modifica substancialmente o alcance dos instrumentos político-jurídicos tradicionais na persecução da inclusão social, na medida em que a complexidade das relações na contemporaneidade (MARTINS, 1998, p. 24) modificaram até mesmo a noção tradicional de Estado, cujo modelo deve ser repensado, em prol da sobrevivência da humanidade.

Desta forma, tem-se que até o início do século XX preponderavam, no mundo, as idéias liberais de um Estado mínimo, que apenas mantinha a ordem e a propriedade e agia como regulador natural das relações sociais, sendo que os indivíduos eram percebidos e possuíam suas relações na sociedade de acordo com sua inserção no mercado. Após a crise

⁹ O segundo princípio de justiça de Rawls determina que as desigualdades econômicas e sociais “[...] têm de

de 1929, que levou o mundo a um grande colapso, intensificou-se a discussão das questões sociais. O desenvolvimento do capitalismo do tipo monopolista delimitou uma nova vinculação entre o capital e o trabalho, e entre estes e o Estado, “[...] fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador *natural* e resgatassem o papel do Estado como *mediador civilizador*, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais [...]” (SILVA, 1997, p. 190)

O Estado, então, avocou para si a responsabilidade de formular e executar políticas públicas econômicas e sociais, ou seja, passou a ser o principal responsável pelas respostas às demandas sociais, tornando-se “[...] arena de lutas para o acesso à riqueza social [...]” (SILVA, 1997, p. 189), porquanto as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre classes sociais, na medida em que as respostas dadas pelo Estado às demandas sociais podem beneficiar alguns, em prejuízo de outros.

Nesta fase, o Estado passou a ser alcunhado de Estado Providência, cabendo-lhe a execução de políticas públicas que dessem conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa. Cumprir com este papel exigiu dos Estados enormes investimentos nas áreas sociais, fazendo com que, no final do século passado, diversos deles sofressem um forte ajuste econômico. Passou-se, assim, do paradigma liberal ao que se convencionou chamar de neoliberal, no qual a sociedade civil (PANFICHI, CHIRINOS, 2002, p. 305) é convocada a assumir tarefas e responsabilidades sociais que antes cabiam exclusivamente ao Estado, agora incapaz, estrutural e economicamente, de sozinho atender a todas as demandas da complexa sociedade contemporânea, imensamente influenciada e modificada pela globalização e pela explosão populacional.

Assim, acompanhando uma tendência internacionalizada, organizações e movimento social transformam-se em prestadores de serviços sociais das mais variadas naturezas, com recursos externos ou em parceria com o Governo (OLIVEIRA, PINTO, 2001, p. 17), ou seja, passaram a executar políticas públicas, as quais podem ser definidas como:

[...] un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas - lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido percibidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados (VALLÉS, 2002, p. 377).

beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) [...]”.

Através deste conceito Vallès (2002, p. 377) esclarece que as políticas públicas possuem, portanto, a qualidade de obrigar seus destinatários, pois não versam sobre acordos ou pactuações voluntárias entre aqueles que decidem e aqueles aos quais se destinam as políticas, mas de imposições que se aplicam à comunidade, com base na legitimidade política daqueles. Isso, porém, não significa que políticas públicas resultam de ações unilaterais do Estado, mas, cada vez mais, implicam em uma efetiva participação da sociedade civil. Ainda, não são atividades realizadas de forma gratuita e estéril, ao acaso, mas atividades que objetivam produzir resultados, uma vez que suas resoluções, quer por meio de ações, quer de omissões, são genericamente vinculantes, ou, noutros termos, suas decisões ou não-decisões atingem, direta ou indiretamente, a totalidade da comunidade política.

Considerações finais

Sobretudo, não concluir. Resistir à tentação da última palavra, esse traço feito no final das páginas acumuladas (...) Não, não é preciso concluir. É preciso pelo contrário, abrir o círculo; ei-lo tornado em espiral e turbilhão, circularidade em movimento como a própria vida e as ideias (OST, 1985, p. 389).

A pretensão na construção deste artigo não foi a de concluir efetivamente esta abordagem, mas apenas apresentar algumas considerações acerca de questões observadas ao longo de sua realização. Por conseguinte, sábias são as palavras de Ost quando diz que não se pretende concluir, mas apenas apontar novos questionamentos. Assim é a pesquisa, não um estudo definitivo, mas sim uma forma de proporcionar reflexões e alternativas para produzir conhecimento sobre assuntos de direta e fundamental importância para o processo de construção e consolidação do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, de seus relevantes princípios, efetivando, desta forma, a *cidadania*.

Na sociedade contemporânea, embora existam algumas diferenças nas várias democracias, certos princípios e práticas caracterizam o governo democrático como outras formas de governo. Assim, pode-se conceituar a Democracia como o governo no qual o poder e as responsabilidades são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes eleitos.

Portanto, é através do esforço conjunto de toda a parcela da população, bem como dos novos atores sociais e do próprio Estado, que se buscará efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos e conseqüentemente a concretização da cidadania, em um

processo de democracia participativa, a qual, em primeira instância, garantirá também a eficácia das novas políticas públicas de inclusão social.

Hoje, em nossa sociedade, não se pode exercer a condição de cidadão sem a devida efetivação dos direitos sociais através de políticas públicas de inclusão, que devem estar comprometidas com a coletividade, recriando o espaço público e tornando possível a ligação do princípio da igualdade política com o da participação popular em prol do interesse comum. É justamente este processo que reforçará a tese da indissociabilidade do uso da democracia como pressuposto para a conseqüente concretização e fortalecimento da cidadania. Assim tem razão Amartya Sen quando afirma que herdamos do século anterior a democracia como valor universal, mas que a efetivação deste direito universal depende da nossa luta cotidiana.

Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COSTA, Ademar Antunes da. Cidadania e direitos humanos no marco do constitucionalismo. In: COSTA, Marli M. M. da. *Direito, cidadania e políticas públicas II*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2007.

DALLARI, Dalmo. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html. Acesso em: 29 nov. 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. *Revista de administração pública*, v. 35, nº1, p. 119-145, jan-fev 2001.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: _____ (Org.). *A Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. *Estado, administração pública e sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado do Futuro. In: _____ (Coord.). *O Estado do Futuro*. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.

MELCHIOR, Gladis Denise. *A extrafiscalidade do ICMS e a instrumentalização de políticas públicas voltadas à consecução da justiça social: uma abordagem dos limites constitucionais e infraconstitucionais em face do princípio federativo*. 2006. 265f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

OLIVEIRA, Maria Coleta; PINTO, Luzia Guedes. Exclusão Social e Demografia: elemento para uma agenda. In: OLIVEIRA, Maria Coleta (Org.). *Demografia da Exclusão Social*. Campinas: UNICAMP, 2001.

OSÓRIO, Jaime. *Lãs Dos Cara Del Espejo Ruptura y Cambio en la Sociología Latinoamericana*, Triana editores, México 1995.

OST, François. *A natureza à margem da lei – Ecologia à prova do direito*. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Insituto Piaget, 1995.

RAWLS, John. *Justiça como eqüidade: uma reformulação*. Organização de Erin Kelly e Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RESTA, Eligio. *Il Diritto fraterno*. 3. ed. Bari: Laterza, 2005.

PANFICHI, Aldo; CHIRINOS, Paula Valéria Muñoz. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma Visão Panorâmica na Entrada do Século XXI. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Teoria de la democracia: Los problemas clásicos*. Madri: Alianza Editorial, 1997.

SCHMIDT, João Pedro. *Juventude e política no Brasil*. A socialização política dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

SILVA, Ademir. A política social e a política econômica. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 53, 1997.

SPINK, Peter; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Tradução Carolina Andrade. 3. ed. Rio de Janeiro: FVG, 1999.

VALLÈS, Josep M. Las políticas públicas. In: *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.

VIEIRA, Listz. *Os argonautas da Cidadania*. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.