

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

BEATRIZ VARGAS RAMOS G. DE REZENDE

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais 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

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-212-5

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

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Constituição. 3. Democracia. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Constituição e Democracia I, no XXV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB), contou com a presença de autores e autoras dos vinte e cinco textos que agora passam a integrar esta publicação, na qual figuram de acordo com a ordem alfabética de seus próprios títulos – ordem que, aliás, orientou sua apresentação e discussão no referido GT, por decisão dos participantes, quando da abertura das atividades.

De forma mais ou menos intensa, o conjunto dos textos reflete a preocupação com temas que ocupam o centro das discussões contemporâneas sobre jurisdição constitucional e democracia.

A questão do ativismo judicial é o foco central de vários dos artigos apresentados, além de merecer, em outros tantos, também alguma referência, ainda que secundária. Desde o debate filosófico-político animado por teóricos como Waldron, Vermeule, Tushnet e Habermas até as análises sobre objetos específicos – como a proposta de Emenda Constitucional n.º 33 /2011, a tese da mutação constitucional do artigo 52, inciso X, da Constituição Federal, ou a função normativa da Justiça Eleitoral – são problematizados os limites da ação do Poder Judiciário e sua necessária interseção com o princípio democrático, o princípio da separação dos poderes e o da inafastabilidade da função jurisdicional.

Constituição como centro do ordenamento jurídico, normatividade dos Direitos Humanos, constitucionalização “do Direito” e constitucionalização “de direitos”, nomeadamente os direitos de acesso à justiça e à informação, figuram entre os temas tradicionais do campo jurídico-constitucional que mereceram enfoque analítico, sob a perspectiva da efetividade da Constituição e seu impacto na realidade brasileira, no tocante à construção da cidadania e à consolidação da democracia no País.

Outro tema de que se ocupam alguns dos textos ora apresentados, e que também corresponde à tradição dos debates do mesmo campo jurídico, é o da interpretação e da hermenêutica constitucional.

Alinham-se ainda outros artigos na temática da exclusão, inclusive das chamadas “ondas neoliberais”, da questão da justiça social e das desigualdades, da dignidade da pessoa

humana e da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, sob a ótica jurídica e econômica.

Finalmente, integram esta publicação artigos que podem ser reunidos sob a ideia comum da aplicação dos princípios constitucionais, a despeito dos variados temas específicos de que se ocupam, desde o meio-ambiente e o federalismo até o poder investigatório do Congresso Nacional e suas limitações e a questão da democratização da informação como coisa distinta do espetáculo, na discussão sobre o Supremo Tribunal Federal e a mídia.

Toda apreciação que destaca os elementos gerais de análises distintas, apesar da identidade do campo de conhecimento em que estão situadas, corre o risco de uma simplificação. Nada substitui a atividade do leitor em contato direto com o texto, sem a intermediação de um intérprete. Por isso mesmo, a apresentação que ora se faz do conjunto dos artigos componentes do GT Constituição e Democracia I, tem o objetivo de uma provocação, tem a pretensão de funcionar como um convite à leitura.

Brasília, julho de 2016

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos G. de Rezende (Universidade de Brasília - UnB)

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues (Faculdade Meridional)

**A SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA
DEMOCRACIA: O PODER LOCAL E A GESTÃO PÚBLICA**

**LA SOCIETÀ CIVILE NELLA PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA
SVILUPPO: LA GESTIONE LOCALE E PUBBLICA**

Janaína Machado Sturza ¹
Claudine Rodembusch Rocha ²

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a atuação da sociedade civil em conjunto com o Estado, na busca de soluções para os problemas locais, restando claro que a participação fortalece a cidadania, tornando, dessa forma, a sociedade mais democrática, fazendo com que o cidadão tenha possibilidades de escolhas junto ao governo. Através da abordagem histórico-bibliográfica, seguindo o método dedutivo, verifica-se a necessidade de desenvolvimento da consciência crítica nos indivíduos, para que estes possam participar de forma efetiva na busca de soluções para dirimir os conflitos que assolam a população, exercendo a democracia através da participação na vida política.

Palavras-chave: Cidadania, Democracia, Poder local, Sociedade civil

Abstract/Resumen/Résumé

Questo studio ha lo scopo di dimostrare la società civile agendo in collaborazione con lo Stato per trovare soluzioni ai problemi locali, è diventato chiaro che la partecipazione rafforza la cittadinanza, rendendo così una società più democratica, rendendo la cittadino ha le opportunità per le scelte con il governo. Attraverso approccio storico-bibliografica, seguendo il metodo deduttivo, vi è la necessità di sviluppo della coscienza critica in individui, in modo che possano partecipare effettivamente alla ricerca di soluzioni per risolvere i conflitti che devastano la popolazione, l'esercizio della democrazia tramite partecipazione alla vita politica.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cidadinanza, Democracia, Local government, Società civile

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. Advogada.

² Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha, Mestre em Direito pela UNISC, Especialista em Demandas Sociais e Políticas pela UNISC, Professora na Faculdade Dom Alberto - EaD. Advogada.

INTRODUÇÃO

O estudo desenvolvido trabalha a questão das políticas públicas, como instrumentos que concretizam os direitos sociais declarados e garantidos na Constituição Federal, bem como, devem tais políticas serem entendidas como sendo uma ação criada pelo Estado, como resposta deste às demandas que surgem na sociedade, sendo que o mesmo não pode ser tido como único responsável por todas as dificuldades que afligem uma comunidade, ficando claro que a participação fortalece a cidadania, tornando, dessa forma, a sociedade mais democrática, fazendo com que o cidadão tenha possibilidades de escolhas junto ao governo.

O objetivo deste artigo é que se reflita sobre o papel do Estado e da sociedade civil, pois a prática de parceria entre Estado e sociedade civil numa perspectiva substantivamente democrática, requer a união de ambas às vontades políticas e ao mesmo tempo um profundo respeito pela autonomia dos atores e uma clara definição de responsabilidades.

Oportuno que se destaque neste trabalho, que o poder local possui importante papel com relação à sociedade, pois trabalha questões como descentralização, desburocratização, participação, possibilitando a participação cidadã e o empoderamento social, se constituindo em aspecto fundamental para a construção da democracia participativa e popular.

Atualmente se percebe a importância do empoderamento social, pois este está relacionado diretamente à condição de cidadania, pois implica os agentes a participarem de forma atuante na busca de soluções para os problemas sociais, assim, percebe-se que somente se pode falar de cidadania se houver aumento do espaço de discussão, permitindo aos indivíduos e grupos participarem na constituição das transformações sociais.

A cidadania é resultado da participação, é uma conquista da burguesia e significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna. Exige organização e articulação política da sociedade, voltada para a realização de seus interesses comuns.

A participação da sociedade nas políticas públicas é prevista no art. 204, da Constituição Federal de 1988. Assim, ao reconhecer ações de co-participação entre

sociedade e poder público e ao respeitar os direitos individuais e sociais, a Constituição Federal de 1998 trouxe a possibilidade de uma democracia participativa.

1. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO SETOR PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA E CONSEQUENTEMENTE DA DEMOCRACIA

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).

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. (DALLARI, 2007).

A cidadania traduz-se pela participação da população nas decisões públicas, na gestão dos recursos financeiros para implementar os programas e projetos voltados ao desenvolvimento dos segmentos sociais. O direcionamento para definições das diretrizes e metas a serem alcançadas precisam estar articuladas com os interesses públicos, da sociedade organizada.

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 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).

O Estado Democrático de Direito, concebido pelo artigo 1ª da Constituição Federal de 1988, traduz-se na possibilidade de uma maior participação da sociedade na política, implicando, necessariamente, na existência de uma Sociedade Democrática de Direito. O conteúdo do Estado Democrático de Direito “ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública [...]. (MORAIS, 1996, p. 74-75).

Para Corrêa (2000), é preciso estabelecer um nexo entre cidadania e espaço público, pois cidadania tem a ver fundamentalmente com a participação na comunidade política na qual o cidadão é inserido pelo vínculo jurídico. O processo político de construção da cidadania tem por objetivo fundamental oportunizar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma comunidade política.

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 cidadãos (DALLARI, 2007).

A participação é, segundo Moisés, um relevante aspecto da categoria democracia aqui compreendida como: “[...] um importante instrumento de ampliação do conceito de cidadania que, dessa forma, expande-se para o terreno da própria produção do direito”. (1990, p.7).

Por sua vez, a cidadania é resultado da participação e exige organização e articulação política da sociedade, voltada para a realização de seus interesses comuns. Segundo Mendez (1997), historicamente, os direitos inerentes à pessoa humana não incluem os direitos da cidadania, que se caracterizam pela existência de um determinado status político-jurídico que mais especificamente implica a capacidade plena para o exercício dos direitos do homem, da pessoa humana.

Aristóteles (1985, p. 13), em sua obra “Política”, conceitua Estado da seguinte forma:

[...] a observação nos mostra em primeiro lugar que cada comunidade (*pólis*) ou Estado é uma forma de associação, em segundo lugar, que toda associação é instituída com o propósito de alcançar algum bem, já que todos os homens agem com o fim de alcançar algo que, na opinião deles, seja um bem.

Já a sua definição de cidadão e cidadania guarda uma relação com o Estado e sua administração, dessa forma:

[...] o Estado é uma composição de cidadãos, o que nos obriga a considerar quem deve propriamente ser chamado de cidadão e o que realmente significa o cidadão [...]. O cidadão propriamente dito não é o que adquire essa posição em virtude de residir num determinado lugar: estrangeiros residentes e escravos partilham de um lugar comum de residência (com cidadãos), mas não são cidadãos. Nem se pode atribuir o nome de cidadão àqueles que gozam dos direitos civis apenas para poderem demandar e serem

demandados nos tribunais [...]. O cidadão [...] é aquele que participa da administração da justiça e exerce cargos públicos. (1985, p.77).

Portanto, a base da cidadania é a constituição do Estado, isto é, uma associação política, e a *pólis* constitui o tipo de associação mais elevada que o homem pode desenvolver e ser administrada por uma cidadania interessada apoiada nos comerciantes, artesãos, trabalhadores entre outros.

Para Gramsci (1984), o Estado não pode ser tomado como sujeito, nem tampouco como objeto, afirmando-se, isso sim, enquanto uma condensação de relações sociais, o que obriga, necessariamente, a vê-lo enquanto atravessado pelo conjunto das relações de classe, presentes na própria formação histórica, incorporando os conflitos vigentes na sociedade.

A dimensão política e administrativa, que comumente aparece associada à democratização da gestão das políticas sociais, principalmente após a Constituição de 1988, está focalizada no desenvolvimento de instrumentos e canais institucionais – conselhos de direitos; conselhos de desenvolvimento local; comitês; subprefeituras; centros regionais entre outros – que possibilitem fomentar a participação das comunidades no nível municipal e o exercício de sua fiscalização e acompanhamento dos processos de formulação e implementação dos programas e projetos sociais. (DURIGUETTO, M.L., 2007, p. 428).

O processo de construção da democracia, 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, atualmente deve-se repensar a democracia sob as condições de globalização.

Ao se falar em participação popular junto à Administração Pública traz-se à lembrança o Princípio da Subsidiariedade, o qual permeia as relações simples e complexas entre a sociedade civil e governo. De acordo com Baracho (1996), o termo subsidiariedade tem vários significados, entre eles, a imagem ou característica do que é secundário; noção de supletividade, complementaridade e suplementariedade.

O Principio da Subsidiariedade vincula-se diretamente com a organização da sociedade, pois este princípio apesar de sugerir uma função de suplência, deve-se ressaltar que compreende também a limitação da intervenção de órgão ou

coletividade superior. “Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado”. (BARACHO, 1996, p. 26).

Dessa forma, o Princípio da Subsidiariedade leva a problemas efetivos da descentralização, necessitando ampliar a liberdade e os poderes das coletividades, chamadas também de territoriais, sem sacrificar o essencial quanto às funções do Estado. Este princípio deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais.

Conforme palavras de Costa e Hermany (2007, p. 38), “O Estado não agindo como um fomentador, articulador de possibilidades implementadoras de política participativa da comunidade no cerne das decisões, a sua identidade fica fragilizada [...]”. Na visão dos autores, a relação entre Município e sociedade nada mais é do que a gestão compartilhada.

O aspecto político da pragmática empírica da gestão pública compartilhada é o exame das condições em que se dão os engajamentos políticos na esfera pública, preservando o acesso desta ao poder administrativo, e fundamentando a maneira pela qual isto irá ocorrer. (RECK, J.R., 2006).

Com a idéia de direito, legitimado pela sociedade, abre-se a possibilidade de a normatividade ter uma ligação maior com os anseios da sociedade. Nesse sentido, Gurvitch (1968, p. 256) menciona que a ordem jurídica que encontra sua legitimidade na própria sociedade e não no processo legislativo oficial viabiliza a manifestação e interpenetração de “uma pluralidade de ordenações autônomas (sic) de agrupamentos particulares, excluindo o Estado”.

Assim, a legitimidade do direito e sua eficácia não ficam condicionadas ao processo coativo, mas à identificação do sistema de direito com a estrutura social. Trata-se da denominada garantia social, que não exige a organização e estruturação de natureza formal, pois está desvinculada das instituições estatais.

A soberania popular é o princípio regulador da forma democrática: a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas, da sociedade, quanto no plano institucional – nas instituições formais públicas. Nas formas revolucionárias, a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Dependendo da conjuntura política, poderá se realizar nos marcos do ordenamento jurídico em vigor, ou se desenvolver por canais paralelos; ou ainda um misto das anteriores – utilizam-se

os canais existentes para reconstruí-los, sendo que a luta tem diferentes arenas: no sistema político (especialmente no parlamento) e nos aparelhos burocráticos do Estado.

De acordo com Santos (2002, p. 32), Habermas reintroduziu a dimensão social no debate democrático contemporâneo. “Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual os indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade da esfera privada”. Com isso, as ações em público dos cidadãos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Dessa forma, Habermas recoloca no interior do debate da democracia um procedimentalismo social e participativo.

No Brasil, as pessoas possuem laços sociais que raramente ultrapassam a família, porém é necessário fortalecer as redes de solidariedade entre os cidadãos, pois caso contrário, as células sociais serão praticamente destruídas, impossibilitando o desenvolvimento da confiança e tolerância, tornando difícil a solidificação de uma cultura política participativa.

O desenvolvimento de uma sociedade democrática somente se dará pela via da participação dos indivíduos e dos grupos sociais organizados, sendo que no plano local é que se encontram as energias e forças sociais da comunidade, formando o poder local de uma dada região.

2. O DESENVOLVIMENTO DO EMPONDERAMENTO SOCIAL

O Estado Brasileiro está atravessando um momento de transição entre o modelo de Administração Pública tradicional, centralizada, burocrática, sob a égide do Estado interventor e promotor do desenvolvimento e, do modelo de Administração Pública gerencial, flexível, descentralizado e desconcentrado, democrático, transparente, participativo e interativo com a sociedade, porém, mantendo para o Estado as funções de regulador, fiscalizador e mantenedor das atividades essenciais para a sociedade. A redefinição das funções do Estado e de suas políticas públicas está voltada para as demandas da sociedade que precisam ser supridas pelos aparelhos do Estado sem, no entanto, prescindir da participação e da parceria na gestão dos serviços públicos. (PERRUCHO FILHO, J.M., 2004, p.37).

De acordo com Raichelis (2006), a dinâmica sociopolítica dos anos 1990 expressou um movimento de grande complexidade em função da confluência perversa entre os objetivos do Estado e os da Sociedade Civil. No âmbito do projeto participativo que vem sendo construído desde os anos 1980, tratou-se de um processo que difundiu novos discursos e práticas sociais relacionados com a democratização do Estado e com a partilha de esferas de decisão estatal entre os segmentos organizados da sociedade civil.

A reforma do aparelho do Estado no Brasil (1995) propõe a transformação da Administração Pública Federal Tradicional, Burocrática, em Administração Pública Federal Gerencial. Tal projeto não deve ser interpretado como um processo de antagonismo sistemático em relação à burocracia, mas como ações voltadas para a adequação e superação de procedimentos que não agregam mais eficácia, eficiência e efetividade ao Estado, e de incrementar aqueles que ainda seriam indispensáveis para um gerenciamento de alto nível de desempenho. Portanto, o modelo de administração tradicional perde eficácia, eficiência e efetividade, uma vez que possui em seu modelo de gestão e formas de gerenciamento competência limitada para a resolutividade das demandas sociais complexas.

De acordo com Brugué e Gallego:

[...] el papel de la administración resulta crucial, ya que ofrece el espacio donde, para una red limitada de actores, los conflictos se hacen a la vez comprensibles y resolubles. La participación en la administración es la participación a partir de intereses y valores lo suficientemente concretos y comprensibles como para generar opiniones y diálogos; a la vez que es la participación que puede desembocar en conclusiones concretas o, en otros términos, en capacidades reales de influir en las decisiones [...]. (2001, p.47).

Dessa forma, uma das características básicas da gestão social é a ampliação da participação popular, a inclusão de novos atores sócio-políticos, possibilidade de escolha de alternativas no espaço do processo decisório democrático e consciente que deve sobrepujar os limites da análise histórica técnico-científica tradicional, e capaz de direcionar também suas premissas e possibilidades para um cenário futuro real, onde se pretende equacionar a interdependência entre aspectos quantitativos e qualitativos, técnico-científicos e humanistas. Nesse sentido, tal processo decisório reflete as dicotomias e suas respectivas imprevisibilidades concernentes às escolhas de

alternativas e, principalmente, sua interatividade com outras escolhas e como serão coordenadas, implementadas e mantidas. (KLIKSBURG, B., 1994).

Para Perrucho Filho (2004), o modelo gerencial deve contribuir de forma fundamental para viabilizar a democratização das instituições políticas e econômicas, baseado em um processo de interação e comunicação, de participação popular, o que tornaria factível uma sociedade baseada na solidariedade real, no consenso, no entendimento entre os interesses particulares e os interesses gerais da sociedade, condição *sine qua non* para a implementação de um processo de resolução definitiva para as complexas demandas sociais. Atualmente, não se busca uma democracia formal, mas principalmente uma democracia material dos direitos. Nessa busca, se o Estado – na forma de governo – não toma a iniciativa, a sociedade deve impulsioná-lo a tomar medidas para garantir os direitos fundamentais.

A retomada do conceito de sociedade civil, das idéias de democracia e de uma esfera da opinião pública como um espaço universal de entendimento racional, são algumas das buscas recentes que possuem por objetivo uma solução para 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 incluyente que possui por escopo a justiça social.

Na concepção de Höfling (2001, p. 31), o “Estado em ação”; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. O Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

Dessa forma, o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com freqüência, localiza-se

aí procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção. (HÖFLING, E.M., 2001).

Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de novas políticas públicas, são fatores fundamentais para que estas se tornem eficazes instrumentos de ampliação dos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania.

A recuperação das bases federativas do Estado Brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, Estados e/ou Municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. Isto significa que as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais – autoridade política delegada pelo centro e centralização fiscal – de que dispunham sob o regime militar. Assim, no Estado Federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. (ARRETCHE, M.T.S., 1999).

Sem dúvida, um dos aspectos essenciais do federalismo brasileiro traduz-se na existência da esfera local de competências autônomas, oriundas da Constituição Federal de 1988. Isso porque a Carta Constitucional em vigor inseriu o município como ente federativo, o que pode contribuir para a estratégia de descentralização e consequentemente democratização das decisões políticas, fundamental na efetivação do direito social condensado. É intrínseca a relação entre a previsão de competências constitucionais municipais e a construção de um direito social, como forma de apropriação do espaço público pela sociedade, em face do fator potencial que o espaço local possui para o exercício do controle social sobre as decisões públicas. Apesar de não ser o fator exclusivo para a garantia da construção de uma cidadania governante, é neste espaço sociopolítico que melhor se manifestam os instrumentos de socialização do processo legislativo e das demais decisões públicas. (Hermany, 2007, p. 285).

Percebe-se, assim, que as políticas públicas se desenvolvem de forma mais eficiente nos Municípios, embora algumas correntes doutrinárias, como Martins (1988), defendam que os Municípios não são entes da Federação, nem gozam de status federativo, apesar de gozarem de status de 2ª classe ou 2º grau.

No entanto, entende-se que o status constitucional no qual se inserem os Municípios na Constituição vigente reflete a inovação de conteúdos, tanto formal quanto material, com competências definidas, que lhes colocam como entes efetivos

de forma implícita no plano da Federação. Castro (1991) afirma que no plano da Federação Brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo.

Como bem observa Saule Júnior (2001), até pouco tempo, o Poder Municipal era reflexo do Poder Central. A legitimidade política municipal era anulada pelos interesses de grupos políticos centralizados. A ausência de lideranças políticas locais somava-se ao despreparo administrativo, causando dependência ao poder central e aos seus interesses não coincidentes com os das comunidades locais. Porém, com a descentralização política, os Municípios adquiriram maior autonomia para decidir as políticas públicas de sua responsabilidade, dando prioridade às ações que atendam as demandas da população local.

A descentralização e a municipalização, como estratégia de consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no Município. É no Município que o cidadão nasce, vive, constrói sua história. É no Município que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social. O Município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. Havendo mais proximidade, existe mais facilidade de comunicação e de interação: as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população.

Segundo Perius:

É no Município que o homem nasce, vive e morre. Recebe os primeiros serviços da saúde, da educação. É no Município que somos cidadãos, expressamos nossa cidadania, exercemos nossos direitos mais elementares e cumprimos nossos deveres mais essenciais. Chegou a hora, portanto, de mudar, começando a definir um novo Brasil a partir da célula básica, que é o Município. Com mais recursos, com independência administrativa, alcançar-se-à uma democracia mais participativa, soluções mais rápidas e mais adequadas aos interesses dos cidadãos, e por certo haverá menos burocracia e mais controle direto sobre as ações administrativas do Poder Executivo e maior participação no Poder Legislativo. (2001, p. 274).

Duriguetto (2007) pondera que a estratégia da descentralização da operacionalização das políticas e serviços sociais é justificada pela positividade de aproximar as demandas sociais, a gestão delas e o envolvimento popular. O entendimento dessa positividade pela Administração Municipal reflete o debate sobre as estratégias de reforma administrativa do Estado presente já na década de 1980 e que

tem, no discurso da descentralização, o seu princípio ordenador. A partir dessa constatação, o poder local, enquanto governança que mais proporciona a participação local, parece ter a capacidade de melhor implementar a vontade de todos em erradicar a violência, combatendo-a e prevenindo-a a partir da própria sociedade organizada. Assim, 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, 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).

É de fundamental importância que se reflita sobre o papel do Estado e da sociedade civil, pois a prática de parceria entre Estado e sociedade civil numa perspectiva substantivamente democrática requer a união de ambas as vontades políticas e ao mesmo tempo um profundo respeito pela autonomia dos atores e uma clara definição de responsabilidades.

Dessa forma, o objetivo das políticas públicas é minimizar as desigualdades sociais sejam elas econômicas, raciais, de gênero, cultural entre outras, dando a todos um tratamento específico conforme as suas necessidades. Observa-se que as políticas públicas somente serão benéficas se privilegiarem as características locais como diferenciais competitivos e facilitadores do processo de desenvolvimento econômico, sócio-político e ambiental. Destaca-se ainda que o processo deve ser participativo, com presença da população do local independente de diferenças políticas, religiosas ou de qualquer ordem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente trabalho, se conclui, que é por meio de uma democracia participativa que se formam cidadãos com envolvimento direto e ativo na tomada de decisões que dizem respeito a um determinado local. Sendo que a partir do empoderamento social é que se verifica a criação de condições materiais e simbólicas

de autonomia para um determinado grupo de pessoas, muitas vezes silenciadas por sua condição sócio-econômica e política.

Percebe-se, então, a importância do empoderamento social, ou seja, da coletividade trabalhando em prol da realização plena dos direitos das pessoas, ficando assim os atores políticos envolvidos na transformação democrática da relação do Estado com a sociedade. Assim, somente através de uma interlocução mais ampla entre sociedade civil e Estado é que será possível lograr uma perspectiva de controle, decidibilidade e executoriedade da gestão pública de interesses sociais.

O desenvolvimento de uma sociedade democrática somente se dará pela via da participação dos indivíduos e dos grupos sociais organizados, sendo que no plano local é que se encontram as energias da comunidade, formando o poder local de uma dada região.

É no plano local que se encontram energias e forças sociais da comunidade, gerando capital social, bem como, se localizam instituições importantes para a população, tendo os indivíduos a possibilidade de atuarem em conjunto na busca de fortalecimento das identidades coletivas integradoras, sendo legítimo o direito de todos participarem da vida política do local onde vivem.

A possibilidade de participação de minorias serve como ponto de partida para equilibrar a relação de forças entre dominantes e dominados e, como tal, diminuir as desigualdades que só fortalece a posição inferior de certos grupos. Só sendo possível se falar de cidadania se há aumento da condição discursiva dos sujeitos, ou seja, quando se fala em cidadania se pressupõe que o indivíduo tenha condições de alterar sua realidade, de não ser mero espectador afetado pelo discurso dominante.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BARACHO, J.A.O. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: PR, 1995.

BRUGUÉ, J.; GALLEGU, R. Una administración pública democrática? In: FONT, J. (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

CORRÊA, D. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí, 2000.

CASTRO, J.N. de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

COSTA, A.A. 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.

COSTA, M.M.M. da; HERMANY, R. A necessária (re)definição das competências municipais e a concretização do princípio constitucional da cidadania de crianças e jovens vítimas de exclusão social. In: COSTA, M.M.M da (org.). *Direito, cidadania e políticas públicas II – Direito do cidadão e dever do Estado*. Porto Alegre: Free Press, 2007, v. 2.

DALLARI, D. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html>. Acesso em: 29 nov. 2007.

DURIGUETTO, M.L. Descentralização, políticas públicas e participação popular. In: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007.

GURVITCH, G. *Tratado de sociologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iniciativas, 1968.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

HÖFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, SP: Unicamp, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KLIKSBERG, B. *Pobreza: uma questão inadiável: novas propostas a nível mundial*. Brasília: ENAP, 1994.

LEAL, R. G. *Estado, administração pública e sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

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

MARTINS, I.G. *A Constituição brasileira de 1988: interpretação*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

MENDEZ, E.G. Cidadania da criança: a Revolução Francesa com 200 anos de atraso. *Revista Inscrita*, Conselho Federal de Serviço Social, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 28-31, nov. 1997.

MOISÉS, J.A. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, 1990.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001.

PERRUCHO FILHO, J.M. *Gestão social e políticas públicas: a agência de desenvolvimento social*. 2004. 292f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

RECK, J.R. *Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição harbermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. 2006. 320f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2006.

SANTOS, B.S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAULE JÚNIOR, N. Políticas públicas locais: município e direitos humanos. In: BUCCI, M.P.D. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2001.