XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

ENEÁ DE STUTZ E ALMEIDA

PAULO CÉSAR CORRÊA BORGES

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 Naspolini 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

D598

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Eneá De Stutz E Almeida, Paulo César Corrêa Borges – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-182-1
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. Direitos Humanos. 3. Efetividade. 4. Processos Participativos. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

Como coordenadores do Grupo de Trabalho (GT) n. 19 – Direitos Humanos e Efetividade: Fundamentação e Processos Participativos do XXV Encontro Nacional do CONPEDI, em Brasília, tivemos a grata satisfação de acompanhar as diversas comunicações de altíssimo nível que foram realizadas e propiciaram um debate riquíssimo sobre os vinte e três trabalhos apresentados, naquele evento científico, congregando pesquisadores e pesquisadoras do todo o país.

Os artigos trataram da efetividade dos DDHH sob diversos aspectos:

a) teoria crítica dos DDHH; b) direito global e humanismo; c) crítica descolonial de DDHH; d) enfrentamento da lógica colonial; e) gênero; f)gênero neutro; g) discriminação de gênero e direito à diferença; h) Lei Maria da Penha; i) violência obstétrica; j) estatuto da juventude; k) L.D.B.; l) educação e participação na esfera pública; m) educação em DDHH através do Rap; n) empoderamento na mediação escolar; o) intolerância religiosa na escola; p) saúde; q) direito humano à água; r) cobrança do uso da água; s) imigração forçada; t) repercussão geral e terceiros interessados; u) teoria do reconhecimento e o processo como forma participativa; v) reforma do Estado e cidadania; w) excessos da imprensa; x) restrição de acesso à internet; e, y) arbitragem e DDHH.

A perspectiva crítica à concepção geracional e à universalidade dos direitos humanos ficou evidente nos debates dos artigos apresentados, tangenciando a sua genese e a historicidade presente nas mobilizações, cujo protagonismo revelou-se essencial para a construção e efetividade dos direitos humanos fundamentais.

A variedade dos temas tratados nos excelentes artigos aprovados, e que formaram o conjunto do grupo de trabalho, refletiu a participação dos pesquisadores e pesquisadoras de diversos pontos do país, preocupados com os caminhos que ainda devem ser trilhados na consolidação dos fundamentos e dos processos participativos que garantem a sua construção e a efetividade, para além da sua declaração em instrumentos internacionais e na positivação legislativa interna.

Os estudiosos da temática dos direitos humanos fundamentais, sob um enfoque crítico, poderão aprofundar suas pesquisas a partir de diferentes perspectivas que os trabalhos propiciaram, revelando o atual estágio das pesquisas desenvolvidos no Brasil e os avanços buscados pelas contribuições que foram reunidas pelos renomados autores.

Brasília-DF, 6 a 9 de julho de 2016

Coordenadores

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges – UNESP

Prof. Dra. Eneá de Stutz e Almeida – UnB

ESTADO, CIDADANIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ENTRE A REFORMA GERENCIAL E A LEGITIMAÇÃO DO PODER SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

STATE , CITIZENSHIP AND PARTICIPATORY DEMOCRACY BETWEEN MANAGERIAL REFORM AND LEGITIMATION OF SOCIAL POWER IN PUBLIC MANAGEMENT

Marana Sotero De Sousa
André Gomes de Sousa Alves

Resumo

O presente artigo procura destacar a importância da democracia participativa para a afirmação contínua do Estado democrático de direito, envolta às modificações sobre a concepção de cidadania e sua evolução à medida em que os modelos estatais transformavam-se, acompanhando as reformas sofridas pela administração pública brasileira. Através de metodologia qualitativa, com procedimentos sobretudo histórico e hermenêutico e fontes bibliográficas, objetiva-se a discussão da participação popular como instrumento de legitimação do administrado nas decisões que se circunscrevem no ambiente do ente administrador. Ao fim, demonstram-se a participação popular e a cidadania como fundamentos do atual modelo democrático de Estado.

Palavras-chave: Democracia participativa, Cidadania, Estado democrático de direito

Abstract/Resumen/Résumé

The present article tries to point out the importance of participatory democracy for continuous affirmation of Law Democratic State, shrouded at modifications about citizenship in his evolution between State models following as suffered reforms under Brazilian Public Administration. Through qualitative methodology, especially with historical and hermeneutic procedures and bibliographical sources, the objective is develop the discussion about Popular Participation As legitimation instrument in the decisions that are limited in the administrator space. At the end, show the popular participation and citizens are fundamentals for current democratic model of state.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participative democracy, Citizenship, Democratic state

1 INTRODUÇÃO

O estudo a seguir tem como ponto central a relevância da democracia participativa para o funcionamento e manutenção do atual Estado democrático de direito. Para tanto, faz-se necessário observá-la inserida num contexto de reformas ocorridas na administração pública brasileira, bem como envolta às diversas modificações que a concepção de cidadania sofreu, evoluindo até a ideia atual, que entende ser cidadão aquele que possui direitos e deveres para com a sociedade e que participa ativamente das decisões públicas.

A partir de metodologia essencialmente qualitativa, com abordagem dedutiva e métodos de procedimento histórico e hermenêutico, procurou-se evidenciar o papel da democracia participativa em torno das reformas de gestão da res pública.

Neste ínterim, para compreender o que seria a democracia participativa e sua relevância ao Estado democrático, foi igualmente preciso analisar a evolução das concepções de cidadania a cada reforma, vez que tais foram os marcos da transição de um Estado escravocrata e individualista para um Estado cidadão, onde prevalece o interesse coletivo.

Historicamente, primeiramente, houve uma concepção patrimonialista de cidadania. Aqui a participação popular inexistia. O que imperava era a vontade individual do governante e a cidadania restringia-se apenas ao momento do voto. Diante do enfraquecimento desse Estado individualista, emerge a reforma burocrática, trazendo consigo uma nova ideia de cidadania, caracterizada pelo surgimento dos direitos sociais, entretanto, ainda marcada pela forte presença da representatividade política. Por fim, surge a reforma gerencial, fazendo nascer com ela a atual concepção de cidadania ativa, que consiste em fornecer à pessoa direitos e deveres para com a sociedade, inserindo a participação nas decisões públicas. Destarte, a participação da população, em todas as suas classes, no processo político, passa a ser requisito para legitimação dos atos públicos.

Logo, é através da reforma gerencial que a democracia participativa começa e se consolidar, pois consiste em fundamento e base para o atual modelo democrático de Estado. A democracia participativa possibilita o exercício do direito à cidadania, conquistado aos poucos pelo cidadão em meio a reformas e mutações administrativas, onde houve a progressão dos modelos estatais. Por sua vez, à medida que as concepções sobre cidadania foram evoluindo, crescia também o poder de atuação popular na administração pública, o que terminou por consolidar a participação democrática nos rumos da vida pública estatal.

Neste processo, ademais, fora importante também a transição do Estado liberal, passando pela social-democracia e por fim chegando ao Estado democrático de direito. Os cidadãos aperfeiçoavam o espaço público de acordo com suas necessidades, portanto, a cidadania fora responsável por exigir e modificar o modelo estatal, saindo de um Estado preocupado em maximizar os interesses particulares para um Estado que priorizasse a participação popular e possibilitasse a realização de uma gestão pública compartilhada entre a administração pública e cidadão, fornecendo ao ator social meios para influenciar, controlar e fiscalizar os atos públicos.

Assim, a democracia participativa, fundamento principal e base do atual Estado democrático de direito, sendo uma das ferramentas a possibilitar o exercício da cidadania ativa, de participação popular e controle social, mostra-se como mecanismo social importante a ser analisado e explorado.

2 ESTADO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Desde o início do processo de colonização brasileira tinha-se um Estado onde havia a prevalência das práticas clientelistas e de favorecimentos às classes economicamente dominantes, as quais, mesmo de forma mais amena, ainda perduram atualmente. Deste modo, sempre houveram governantes e modelos estatais que faziam do Estado algo que lhes pertencia, que fazia parte de seu patrimônio particular (PASCARELLI FILHO, 2011).

No entanto, com o decorrer do tempo, esse tipo de Estado entrou em declínio devido ao aumento das demandas sociais, uma vez que a população passou a perceber que viver em sociedade acarretava direitos e obrigações recíprocas entre Estado e cidadão.

A evolução gradativa da sociedade passa a exigir, então, não só que suas prioridades sejam representadas através dos políticos, mas também enfatiza a necessidade de estabelecer um Estado que possibilite à população a efetivação do direito à cidadania, concretamente, garantindo aos atores sociais a capacidade de interferir na gerência do Estado, tendo em vista sentirem a necessidade de ser mais atuante. Portanto, de um Estado escravocrata passamos, após várias reformas, ao Estado democrático de direito, onde o povo realiza o controle social sobre os atos da administração pública, efetivando assim a democratização do espaço público.

2.1 REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONSEQUENTE EVOLUÇÃO DA CIDADANIA

A ideia atual de cidadania passou por diversas mutações ao longo dos tempos. A cidadania seria não apenas um instrumento pertencente ao indivíduo de participação ativa nas decisões governamentais, mas também um meio de influência na própria gestão pública, de modo a reformá-la à medida que as opiniões do povo acerca da sociedade em que vivem se transformam. Desta forma, as concepções sobre cidadania foram progredindo, e, com isso, cresceu também o poder da participação popular na administração pública, originando a chamada democracia participativa.

Destarte, entende-se que as diversas concepções que foram dadas à cidadania influenciaram diretamente o momento do Estado, acarretando algumas reformas na gestão pública, que, segundo Secchi (2009), estão diretamente relacionadas a valores de eficiência. "Propõe-se a reforma do Estado em nome de imperativos de eficiência, assim como de *democratização* do Estado e da sociedade (BENTO, 2003, p. 153). Logo, "reforma da administração pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativa e retórica" (HOOD; JACKSON, 1991 apud SECCHI, 2009, p. 364).

Segundo Bresser Pereira (1996), houve, desde os anos 1930, paralelamente às modificações que ocorreram para se chegar à atual concepção de cidadania, reformas no Estado brasileiro, ou seja, reformas na administração pública. Deste modo, o Estado passou a encorpar diferentes formas de gestão que se modificavam à medida que notava-se a necessidade de melhoramento com vistas a uma melhor eficácia na prestação dos serviços públicos. Primeiro, o Estado vestiu-se de uma concepção patrimonialista, onde o cidadão praticamente inexistia, havendo apenas a predominância da figura do governante; depois houve a implementação de um modelo anti-patrimonialista, ou seja, a reforma burocrática de 1930, baseada principalmente no centralismo das atividades públicas; por fim, ocorreu a chamada reforma gerencial de 1995, que se mostrou bastante eficiente ao trazer a descentralização da administração direta para a obtenção da eficiência na prestação dos ofícios públicos e por ter colocado o cidadão para participar ativamente da gestão pública.

Segundo a concepção patrimonialista, a administração pública seria para o governante um bem pessoal, não havendo distinção entre o patrimônio público e o particular daquele. Assim, todas as decisões públicas seriam baseadas em opiniões pessoais do governante. Pascarelli Filho endossa ao dizer que o conceito de patrimonialismo, na visão de Weber, caracteriza-se através das:

> Formas de dominação política tradicional em que não há separação clara e visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 24).

De acordo com Bonavides (2006), em 1950, Marshall definia a cidadania segundo uma concepção individualista, pois entendia que era cidadão aquele que não tinha deveres com sua comunidade. Logo, a ideia de cidadania na visão patrimonialista praticamente inexistia. Não havia, por conseguinte, o desenvolvimento da sociedade, uma vez que as pessoas não interferiam na vida pública, pois não existia participação popular, e o governante geria o público com se privado fosse, de acordo com sua forma pessoal de pensar.

A partir dos anos 90 ressurge a necessidade de uma redefinição do conceito de cidadania. A forma individualista contida na concepção patrimonialista é abandonada aos poucos, dando lugar a uma nova compreensão, onde cidadão passa a ser aquele com direitos e deveres perante a comunidade em que vive, isto é, a cidadania passa a ser compreendida como os direitos e obrigações atribuídos à pessoa. Com isso, o cidadão passa a participar ativamente da vida política da sociedade, influenciando os rumos desta.

É nesse contexto que a reforma burocrática vem à tona, a partir de 1930, e surge da necessidade de reconstruir o Estado após o fracassado modelo patrimonialista. Inclusive, Bresser Pereira buscou demonstrar a transição da concepção patrimonialista para o estabelecimento da reforma burocrática como forma de gestão pública, expondo o seguinte:

> A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. [...] Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial. [...] É essencial para o capitalismo a clara separação entre Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas de clara distinção entre o público e o privado, mas também de separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 4).

Na abordagem sobre a reforma burocrática de Estado não se pode deixar de evidenciar seus fundamentos basilares. Por isso, Secchi (2009, p. 351), baseado no entendimento de Weber, elenca as "[...] três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo".

De acordo com Bresser Pereira (1996), a reforma burocrática buscava prestar os serviços sociais com um certo grau de eficiência, e é justamente essa eficiência que causará um conflito no decorrer deste modelo.

A reforma burocrática entra em crise quando ocorre a mudança do Estado liberal para o Estado social. O Estado liberal, por ser um Estado pequeno, não necessitava de um grande empenho da administração pública, não era necessária a prestação de serviços com um grau máximo de eficiência. Entretanto, quando ocorre o crescimento do Estado liberal, transformando-se no grande Estado social, que exige progressivamente a execução assídua dos serviços públicos, como educação, saúde, assistência social, torna-se essencial a boa realização das ações públicas, ou seja, o Estado tem a obrigação de ser eficiente. Como na concepção burocrática de governo o poder era centralizado, não existia um bom desempenho das políticas públicas, pois não havia a distribuição dos serviços para que os demais entes públicos os executassem, permanecendo concentrado na administração direta. Destarte, a reforma burocrática não conseguiu caminhar junto ao crescimento do Estado e atender às exigências dos cidadãos. Inicia-se, portanto, a reforma gerencial, buscando uma maior descentralização dos serviços públicos com vistas a melhor prestá-los.

Conforme Bresser Pereira (1996), a reforma gerencial de 1995 surgiu como uma forma de modernizar a administração pública através da descentralização da administração direta e, dentre outros tantos motivos, combater a rigidez e o centralismo que marcaram a reforma burocrática.

A administração gerencial é a atual forma de gestão do Estado, uma vez que busca o atendimento dos interesses da sociedade, sendo para ela voltada em todas as suas ações. É uma forma de gerenciar que inclui a participação popular, visando à eficiência dos serviços públicos.

Comungando do entendimento de Bresser Pereira (1996), percebe-se que a partir da reforma gerencial tem-se um Estado em que o cidadão é tratado como “cliente” que paga ao Estado para que este lhe preste serviços, enquanto que na administração burocrática o cidadão era visto como um simples “usuário” dos serviços públicos, ou seja, tais serviços eram financiados pelo Estado à população, era como se o ente público estivesse “prestando um favor” aos cidadãos quando eram estes na verdade os detentores dos serviços públicos.

No atual modelo gerencial busca-se a satisfação dos interesses sociais, o cidadão é colocado em primeiro lugar, a administração é mais flexibilizada com vistas a atender eficazmente as prioridades públicas. Logo, a concepção de cidadania na reforma gerencial,

abrange não só os direitos e deveres do cidadão, mas também sua participação de forma ativa nos planos públicos.

2.2 CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

É justamente com a implantação do modelo gerencial de Estado que é possível visualizar o início da efetiva noção de cidadania.

No que diz respeito à governança pública, fundamento do modelo gerencial de Estado, Matias-Pereira (2010) ressalta que a participação popular é uma das principais características de um Estado pautado na forma de gestão pública compartilhada. Nesse sentido, explica que:

> A participação implica existência de liberdade de expressão e liberdade de associação, de um lado, e uma sociedade civil organizada, de outro lado. O princípio, apesar de parecer utópico, é perfeitamente possível desde que: (1) existam leis claras e específicas que garantam os termos propostos; (2) existam iniciativas do Estado visando à sustentação dos termos (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 132)

A participação popular é base e fundamenta a administração pública descentralizada presente no modelo gerencial de Estado. Segundo Bento, a descentralização inova, é mais comprometida e produtiva. Este autor ressalta que a descentralização "se origina no contexto do surgimento de novos atores sociais, novos sujeitos coletivos de representação democrática, situados para além da institucionalidade tradicional de representação política restrita ao parlamento e limitada à época de eleições" (BENTO, 2011, p. 119).

Desta feita, o que se observa é que a participação popular representa também importante instrumento de para a democracia, na medida em que, a partir da descentralização, torna mais dinâmica a participação no espaço público.

Em outros termos, a participação popular evidencia a abertura de novas possibilidades entre o Estado e a sociedade civil, tornando a governança pública mais eficiente e legítima.

Segundo Carlos Ayres Brito (1993):

> a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução 'Estado Democrático' (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de 'Estado Participativo'.

Desta feita, a participação popular evidencia importante mecanismo de reconhecimento do poder social nos destinos da gestão pública, o que implica também na consequente concretização da cidadania na administração da coisa pública.

Como afirma Martins Júnior (2010, p. 298):

> Participação é decisiva para as democracias contemporâneas, contribuindo para a governabilidade (eficiência), a contenção de abusos (ilegalidade), a atenção de todos os interesses (justiça), a tomada de decisões mais sábias e prudentes (legitimidade), o desenvolvimento da responsabilidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Nesse sentido, a participação popular na administração pública tem caráter multifacetado, assumindo funções que podem trazer inúmeros benefícios, sejam eles de ordem legal, em termos de justiça, legitimidade, ordem ou mesmo civilidade.

Em outras linhas, com o aumento da influência popular, instaura-se um espaço de menor distanciamento entre administração e administrado, objetivando uma maior aproximação entre a realidade social e as decisões do entre administrativo.

3 CIDADANIA E ESPAÇO PÚBLICO: DO MODELO LIBERAL AO ESTADO MODERNO

De acordo com Minghelli (2005) há uma vinculação necessária entre cidadania, Estado e espaço público moderno, uma vez que a evolução de um gera consequências nos demais.

Os cidadãos determinam a construção do espaço público, e quanto a isto Hannah Arendt entende que "[...] a cidadania é um elemento indispensável para o acesso à espacialidade pública, ao mesmo tempo em que é continuamente remodelada pela atuação dos cidadãos no seu interior" (ARENDT, 1974 *apud* MINGHELLI, 2005, p. 13). Nessa linha, José Afonso da Silva diz que:

> [...] *Cidadania,* já vimos, qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e no direito de ser ouvido pela representação política. *Cidadão,* no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências (SILVA, 2007, p. 345-346).

Para entender a democracia participativa é necessário antes conhecer a dependência que existe entre cidadania, Estado e espaço público, fatores essenciais para o funcionamento

daquela. Assim sendo, é importante analisar a evolução dos modelos de Estado, bem como a atuação da cidadania nos espaços públicos que neles predominavam.

De início fala-se do Estado liberal. Matias-Pereira (2010) explica que esse Estado teve sua base nos ideias de propriedade e liberdade. O modelo liberal de Estado tinha como principal característica a interferência mínima nas relações privadas, sendo o mercado quem as regulava.

Outra característica, segundo Minghelli, seria a divisão da cidadania em duas dimensões: uma jurídica e outra política.

> Essa divisão aparece no pensamento de Sieyès, que classificou a cidadania em ativa e passiva; a primeira limitando-se ao vínculo jurídico do cidadão com seu respectivo Estado, excluindo a idéia (sic) de participação do cidadão na elaboração deste; a segunda possibilitando a participação do cidadão na construção do Estado, essa reservada à burguesia (MINGHELLI, 2005, p.22).

Logo, no Estado liberal, percebe-se que não havia o exercício da cidadania de forma plena, uma vez que esta podia nem ao menos existir ou então ficava restrita apenas aos interesses da burguesia, ainda, que era necessário haver uma classe elitizada que dirigisse o Estado, o que causava a anulação quase que total da participação popular no processo político.

Minghelli (2005) esclarece que no primeiro momento do Estado liberal os direitos individuais dos cidadãos, limitados pelo poder da burguesia, restringiam-se ao direito à renda e à propriedade. Posteriormente surgem os direitos políticos, oriundos das lutas de classes excluídas pelo processo burguês, encarados como um meio de fornecer a estas classes a garantia da cidadania.

No tocante ao espaço público no Estado liberal, Minghelli (2005, p. 26) diz que nele impera um poder neutro, onde "[...] o objetivo é garantir uma igualdade de condições para que os indivíduos atuem de forma a atender as suas necessidades sem a interferência de um poder central". Portanto, é preconizada a intervenção mínima do Estado nas relações privadas.

O espaço público deste modelo estatal é excludente e limitado, pois impede que grupos sociais mais oprimidos nele adentrem, uma vez que a sociedade é dividida por aqueles que são cidadãos (e fazem parte da burguesia) e por aqueles que são apenas indivíduos (apenas estão contidos em uma sociedade, mas não são cidadãos), ou seja, não há a inserção de toda a população na vida pública, apenas alguns grupos dela participam. A cidadania e a democracia estão restritas a certas pessoas, que exercem o voto, mas que depois executam suas atividades privadas sem a interferência do Estado, deixando a cargo dele a proteção à coletividade.

Posteriormente, apresenta-se o modelo de social-democracia de Estado. Para compreendê-lo, faz-se antes necessário entender sua íntima relação com o Estado do bem-estar social ou *welfare state,* que apareceu para tentar controlar a crise do capitalismo que assolava a economia, constituindo-se também como resposta às reivindicações, principalmente, das classes excluídas.

No chamado *welfare state* havia a intervenção do Estado no domínio econômico com o intuito de atender a todas as demandas sociais com eficiência e de inserir a participação do povo no processo político, diferentemente do que ocorria no Estado liberal, que se mantinha distante das relações privadas.

Logo, o Estado do bem-estar social surge para organizar o sistema capitalista em crise, impedindo que seja totalmente controlado pala burguesia, ao mesmo tempo promovendo os direitos sociais e garantindo uma vida digna aos cidadãos. De acordo com Bento (2003, p. 2), a social-democracia visa também "[...] a construção de um Estado distribuidor, comprometido com a abolição da injustiça social e das desigualdades de oportunidades [...]".

"A concepção da social-democracia acerca da cidadania é muito mais ampla porque a considera enquanto conquistas universais da humanidade, garantidas e adquiridas pelo cidadão pelo fato de estar vinculado a uma comunidade [...]" (MINGHELLI, 2005, p. 29).

A social-democracia, como modelo de Estado, está inserida na noção de Estado democrático de direito, nosso atual desenho estatal. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 61):

> O Estado democrático de direito, que está baseado na democracia e na realização dos direitos fundamentais, visa à realização do bem comum, que se efetiva por meio do atendimento das demandas da população, como por exemplo, a segurança, a saúde, a educação [...]".

Tal modelo estatal visa à participação popular no seio das decisões públicas. No entanto, esta atuação precisa ser mais enérgica, tanto do lado da sociedade, em exigir a transparência dos gastos públicos e fiscalizando continuamente as ações públicas, como do lado da administração pública, que deve possibilitar o ingresso da sociedade nas tomadas das decisões públicas e assegurar o cumprimento dos direitos do povo. Assim sendo, vivemos atualmente no Estado democrático de direito, que tem como principal característica a democracia participativa e que mostra-se como um modelo de social-democracia "melhorado", mais voltado para que as decisões públicas sejam resultado do consenso entre governante e sociedade, e empenhado na garantia e execução dos direitos e serviços sociais.

Minghelli (2005, p. 44) traz o que poderia vir a ser o Estado democrático, isto é:

> [...] uma perspectiva, que, primeiramente, conserve os mecanismos de representação tradicionais, reconhecendo suas potencialidades e limites, e, num segundo momento, siga em direção de uma nova espacialidade pública entre Estado e sociedade, combinando ações diretas de cidadania com as instituições tradicionais do Estado.

Com isso, o autor propõe uma nova perspectiva de Estado baseado em espaços públicos não estatais. Tratam-se de "[...] arenas de negociação que irão intermediar a relação entre Estado e sociedade, entre as demandas coletivas e as funções de governo, sendo operacionalizados por meio de mecanismos de representação e participação" (MINGHELLI, 2005, p. 44). Busca-se, com esse novo modelo de Estado, integrar sistema representativo governamental e população, com o intuito de impedir que a participação popular esgote-se no único momento do voto.

Nesse sentido, a participação popular mostra-se como fator essencial para a democratização do Estado. Por isso, a partir de agora procura-se destacar como a democracia participativa age para auxiliar na afirmação contínua do Estado democrático.

4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CONSTITUIÇÃO E ESTADO DEMOCRÁTICO: UM DIREITO DE LUTAS E RESISTÊNCIAS

A democracia participativa consiste em um dos elementos formadores e integrantes do próprio Estado Democrático de Direito, sendo à este inerente, encontrando neste modelo estatal seu verdadeiro campo de atuação, uma vez que o Estado Democrático necessita que suas decisões sejam legitimadas pelo povo, soberano, ator e detentor do poder legitimador, através da participação popular.

Ainda, consiste em direito constitucional assegurado aos cidadãos, sendo possível verificar sua necessidade e importância principalmente nos países em desenvolvimento, ou países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, uma vez que esses países necessitam da atuação e participação popular para executar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento econômico e social do Estado.

4.1 O DIREITO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O direito à participação popular, isto é, a democracia participativa, é assegurado constitucionalmente à sociedade brasileira.

> Com efeito, essa democracia ora em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular (BONAVIDES, 2008, p. 40).

Esse direito possui limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade por um controle que combina, de um lado, "a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, de outro, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância" (BONAVIDES, 2008, p. 25).

Bonavides ressalta, ainda, alguns vícios presentes nas sociedades e que colocam em risco a democracia participativa, tais como a manipulação da consciência pública, a propaganda dirigida e as manifestações executivas exercidas contra o povo. A ocorrência destes desvios, demonstra, portanto, uma "democracia, onde o baixíssimo grau de legitimidade participativa certifica a farsa do sistema, assinalando o máximo divórcio entre o povo e as suas instituições de governo" (BONAVIDES, 2008, p. 26).

Portanto, tem o Estado a função de garantir e cumprir do direito constitucional da democracia participativa, uma vez que:

> O quebramento do espírito da Constituição configura a maior das inconstitucionalidades. As políticas de governo, ofensivas do direito popular e da soberania do país, se não forem tolhidas pela via judicial do controle – o que só nos parece possível numa democracia participativa – legitimam o direito de resistência, bem como a desobediência civil, por derradeiras instâncias de defesa do povo agredido (BONAVIDES, 2008, p. 28).

Por isso diz-se que o direito da democracia participativa é um direito de lutas e resistências, uma vez que fora sendo construído em meio às mudanças estatais, necessidades e anseios sociais, enfrentando a hegemonia das classes sociais mais fortes, economicamente, além de ser um dos direitos que se insurgiu contra o Estado monopolizador e centralizador de poder.

4.2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Conforme Bonavides (2008, p. 25), o modelo baseado na democracia participativa "há de ser o mais democrático, o mais aberto, o mais legítimo dos modelos de organização da democracia emancipatória do futuro nos países periféricos".

Este mesmo autor deixa claro a importância da democracia participativa no Estado democrático de direito, ao dizer que:

> Se as garantias participativas asseguradas materialmente nessa nova categoria ou espécie de Estado democrático de Direito não prevalecerem, ou forem embargadas, a sobredita hermenêutica constitucional perderá seu fim e significado e o espírito de Constituição logo chegará ao seu termo como princípio de legitimidade [...] (BONAVIDES, 2008, p. 28).

Deste modo, a democracia participativa seria uma das formas de fazer sobreviver a Constituição, já transgredida das mais diversas formas. Bonavides (2008, p. 33) entende que a democracia participativa é "direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos".

Segundo Marquetti (2008), a democracia participativa busca enfatizar a presença dos cidadãos comuns nos processos de tomada de decisões, possibilitando condições de igualdade para com as elites econômicas e sociais. Ainda, complementa ao ressaltar que:

> Em particular, busca-se incluir os cidadãos com menor poder econômico e político, bem como os que tradicionalmente sofrem discriminações decorrentes de diferenças culturais e de posição social. A exclusão desses grupos tem resultado na reprodução das desigualdades sociais (MARQUETTI, 2008, p. 16).

Marquetti (2008) igualmente salienta que a democracia participativa possui caráter distributivo, isto é, propõe que os usos de riqueza e do excedente social sejam debatidos e decididos por meio do processo democrático.

Desta feita, o Estado democrático de direito é terreno propício para o embasar a democracia participativa, vez que se trata de modelo estatal amparado constitucionalmente. Nesse sentido, "a Constituição se nos afigura a estrada real que conduz à democracia participativa. Não há como interpretá-la doutra forma quando se trata de fazê-la o meio mais seguro de concretizar o Estado de direito, as liberdades públicas [...]" (BONAVIDES, 2008, p.37).

A democracia participativa, portanto, não se restringe apenas ao momento do voto. Daí a importância de haver uma educação cidadã, que, conforme Sánchez (2002), seria uma

forma de instruir a população sobre como exercer de forma ativa a democracia, a qual pode ser efetivada através de novas instituições como, por exemplo, o orçamento participativo, que hodiernamente mostra-se como um dos instrumentos mais favoráveis ao crescimento de uma cidadania ativa, tendo em vista sua dimensão democrática. Aliás, a cidadania "constitui um dos cinco fundamentos do 'Estado democrático de direito', sendo que na Constituição ela vem listada logo no primeiro artigo" (SORTO, 2009 p. 50)

As decisões oriundas da gestão participativa legitimam os atos da administração pública porque são provenientes das discussões populares. Logo, a população faz um controle social da *res* pública e dos atos praticados pela administração, ou seja, ocorre um apoderamento social pelo povo das políticas a serem executadas pelo governo, tendo em vista o fato de que para haver a execução de tais políticas públicas foi antes necessário um consenso entre sociedade e democracia representativa. A democracia participativa, então, mostra-se como uma forma de educação cidadã, apoderamento social e organização pública, pois abre espaço para uma cidadania ativa, além disso, fiscaliza as ações executadas pelo ente estatal e gerencia a administração pública por meio da iniciativa popular.

Pascarelli Filho (2011) ressalta que para a efetivação constante do Estado democrático de direito é imprescindível a disponibilização de um espaço para que hajam deliberações populares entre cidadãos e administração pública, com o intuito de discutirem soluções para a resolução dos problemas sociais. Sobre isto, o autor acrescenta que:

> Como parte do processo de descentralização, democratização e fortalecimento do poder local, configura-se uma nova geração de direitos relativos à demanda por uma democracia deliberativa, que assegure a participação da cidadania nos processos de cogestão pública (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 70).

Nesse contexto, a cidadania mostra-se como um dos efetivadores da democracia participativa no Estado democrático de direito, pois consiste em "uma categoria política-jurídica de atribuição à pessoa humana de determinados direitos (civis e políticos) e também de deveres em face da comunidade à qual pertence" (SORTO, 2009, p. 43). Igualmente, busca tanto a participação democrática como a inclusão social, visto que cidadão "[...] é aquele cuja decisão se baseia na construção de um projeto coletivo; se se quiser, de um interesse geral" (BENTO, 2003, p. 223).

Portanto, em nosso atual modelo estatal, objetiva-se acima de tudo, promover a participação popular no processo político, visando à realização plena da democracia, isto é, a participação e inclusão da sociedade num modo de gerir compartilhado com a gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia participativa mostra-se como base jurídica, social e política do Estado democrático de direito, constitucionalmente reconhecida. Ainda, a participação popular é direito fundamental previsto em nossa Carta Magna, tamanha é sua importância na manutenção deste atual modelo estatal.

Relevante foram as reformas administrativas ocorridas na administração pública brasileira, bem como a evolução da concepção de cidadania, que se aperfeiçoava a cada reforma e de acordo com as transições estatais que ocorriam. Logo, tais reformas e os momentos estatais foram essenciais na contribuição para a atual compreensão de cidadania. Portanto, cidadão é aquele possui direitos e obrigações recíprocos e também para com o Estado. Ainda, a cidadania é fator que influencia diretamente na participação popular.

A influência e a contribuição da cidadania para democracia participativa se dá através dos atores sociais que exercem de forma ativa seus direitos e deveres, isto é, influenciam diretamente nas decisões e execuções dos atos públicos. Igualmente por tais motivos é que a democracia participativa é fundamento do atual Estado democrático, pois a democracia, a participação e o exercício da cidadania são a base do atual modelo estatal.

O Estado democrático fundamenta-se ainda na realização de uma gestão pública compartilhada, realizada entre administração pública e cidadãos. Neste ponto está a essência da democracia participativa, que prima pela redistribuição das riquezas, busca da igualdade e consolidação dos direitos sociais, valores primeiros também do modelo democrático de estado.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Las orígenes del totalitarismo**. Madrid: Taurus, 1974. In: MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo:** uma leitura jurídico-política. Canoas: Ulbra, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coords.). **Constituição e democracia:** Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do serviço público.** Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28, Maio, 1996. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social de poder e participação popular. In: **Rev. Trim. de Direito público** – II, 1993.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. Administrative argument. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991. In: SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de administração pública (RAP),** Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Mar./Abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf >. Acesso em: 21 ago. 2011.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição:** Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa; publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo:** uma leitura jurídico-política. Canoas: Ulbra, 2005.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo:** teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de administração pública (RAP),** Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 30ª Ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SORTO, Fredys Orlando. Cidadania e nacionalidade: institutos jurídicos de Direito interno e de Direito internacional. **Verba Juris:** Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 8, n.8, p. 41-64, jan./dez. 2009.