

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS
E POLÍTICAS PÚBLICAS - MESTRADO E DOUTORADO –
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO**

Grazieli Schuch Mayer

**O EFETIVO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO
DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Santa Cruz do Sul

2016

Grazieli Schuch Mayer

**O EFETIVO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO
DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Gorczewski

Santa Cruz do Sul

2016

Grazieli Schuch Mayer

**O EFETIVO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO
DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Clóvis Gorczewski

Professor Orientador – UNISC

Dr. Hugo Thamir Rodrigues

Professor examinador – UNISC

Dr. Jacson Roberto Cervi

Professor examinador - URI

Santa Cruz do Sul

2016

RESUMO

O problema de pesquisa do presente trabalho se constitui em demonstrar se o efetivo exercício do direito fundamental à participação política, consubstanciado em uma cidadania ativa, pode servir como instrumento para a concretização de uma boa Administração Pública. Tem como objetivo principal averiguar se a efetiva participação política e democrática cidadã nas decisões públicas servem como instrumento para a concretização do direito à boa administração pública, buscando políticas participativas efetivas, como forma de garantir esse direito fundamental. Para tanto, discorre sobre o processo de evolução do Estado de Direito e dos direitos fundamentais até o advento do Estado Democrático, quando a democracia participativa consolida-se como o regime político capaz de assegurar o real exercício do poder pelo povo e o estabelecimento de uma cidadania mais inclusiva e abrangente. Versa também acerca dos direitos fundamentais de participação política e da boa administração pública, enfatizando sua natureza de direitos fundamentais. Por fim, aborda os mecanismos de participação popular, no intuito de analisar a possibilidade de aperfeiçoamento das práticas participativas por meio de políticas participativas efetivas, analisando alguns instrumentos já existentes no Brasil e outros que ainda podem ser implementados, como forma de garantir a boa administração pública. A temática da dissertação segue o método dedutivo, numa perspectiva crítica. Para concretizar a democracia, é imprescindível o efetivo exercício da participação política dos cidadãos, através de uma cidadania ativa, tendo em vista que, somente a democracia indireta, através do exercício do voto, pode levar ao enfraquecimento do Estado Democrático de Direito. O conceito de participação popular no âmbito da Administração Pública desenvolvido no trabalho se enquadra em uma ideia de democracia participativa, que opera com a lógica da cidadania ativa. A escolha do presente tema ocorreu devido à grande relevância da participação política e sua forma de integrar o ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, primordial o entendimento deste mecanismo de inserção política que, hodiernamente, ocupa tamanho espaço ativo nas transformações da sociedade. Na mesma seara, optou-se por tal área de pesquisa devido à proeminência do direito à boa administração pública e sua íntima ligação com a participação política, através de uma cidadania ativa, bem como diante da vinculação do tema à linha de pesquisa do Constitucionalismo Contemporâneo. A boa administração pública pode ser caracterizada como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, regida pelos princípios da transparência, motivação, imparcialidade, moralidade, participação social e à plena responsabilidade por suas condutas. Daí a importância do tema proposto, diante da sua atualidade e da constante necessidade de ampliação da participação política, na sua modalidade direta, como forma de atingir uma verdadeira cidadania, a democracia participativa e um efetivo Estado Democrático de Direito, bem como concretizar o direito fundamental à boa administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Boa administração pública. Cidadania ativa. Democracia. Direitos fundamentais. Participação popular.

ABSTRACT

The research problem of this work constitutes demonstrate the effective exercise of the fundamental right to political participation, embodied in an active citizenship, can serve as a tool for the realization of a good public administration. Its main objective is to establish whether the effective political participation and democratic citizens in public decisions serve as a tool for the realization of the right to good administration, seeking effective participatory policies, in order to guarantee this fundamental right. Therefore, discusses the evolution process of the rule of law and fundamental rights until the advent of a democratic state, where participatory democracy is consolidated as the political regime capable of ensuring the actual exercise of power by the people and the establishment of a citizenship more inclusive and comprehensive. Versa also about the fundamental rights of political participation and good governance, emphasizing the nature of fundamental rights. Finally, it discusses the mechanisms of popular participation in order to examine the possibility of improvement of participatory practices through effective participatory policies, analyzing some existing instruments in Brazil and others that can also be implemented as a way of ensuring good governance public. The theme of the dissertation follows the deductive method, a critical perspective. To achieve democracy, it is essential to the effective exercise of political participation of citizens through active citizenship, given that only indirect democracy through voting exercise, can lead to weakening of the democratic rule of law. The concept of popular participation in Public Administration developed in the work fits into an idea of participatory democracy, which operates with the logic of active citizenship. The choice of this theme was due to the great importance of political participation and the way to integrate the Brazilian legal system. Thus, fundamental understanding of this political insertion mechanism that, in our times, occupies space size active in the transformation of society. In the same harvest, we chose this area of research because of the prominence of the right to good public administration and its close ties to political participation through active citizenship, as well as on the issue of linking the Constitutionalism Research Line Contemporary . The good governance can be characterized as the fundamental right to efficient and effective public administration, governed by the principles of transparency, motivation, fairness, morality, social participation and full responsibility for their conduct. Hence the importance of the theme, before his current and constant need for greater political participation in its direct mode as a way to achieve true citizenship, participatory democracy and an effective right of democratic rule and realize the right fundamental to good governance.

KEY-WORDS: Good governance. Active citizenship. Democracy. Fundamental rights. Popular participation.

O homem não é o único animal social, mas é o único animal político, justamente por não ser naturalmente sociável.

(Jean-William Lapierre)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado saúde, força e luz para enfrentar todos os obstáculos desta caminhada repleta de desafios.

Aos meus pais, Iria e Mário, que são meus melhores amigos, incentivadores e patrocinadores deste sonho. Especialmente, à minha mãe, por ter cuidado tão bem do meu filho nas quintas e sextas-feiras em que eu estava no Mestrado. Eu amo vocês incondicionalmente!

Agradeço imensamente ao meu marido Leandro e ao meu filho Thiago, por todo amor, torcida e compreensão nos muitos momentos em que tive que me manter ausente em razão das várias horas de estudo e dedicação que o Mestrado exige. Vocês são grandes amores na minha vida!

Aos demais parentes e amigos por toda a torcida para que tudo desse certo.

Quero externar meu agradecimento especial à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior - CAPES - pela concessão da bolsa de estudos.

Obrigada Professor Clóvis Gorczewski, querido orientador desta dissertação, pelo maravilhoso trabalho de orientação, pelas oportunidades concedidas ao longo dos últimos dois anos de pesquisa e publicação e por ter acreditado na minha capacidade. Ter sido sua orientanda e bolsista é um orgulho para mim.

Gostaria de agradecer ainda a todos os Professores do Programa, verdadeiros mestres e que tiveram grande parcela de participação nesta vitória. Cada um deixou grandes aprendizados, que contribuíram para a conclusão deste sonho.

Agradeço com carinho à Coordenação do Curso e às meninas da Secretaria do Programa de Pós-graduação – Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC, por sempre nos auxiliarem de forma incondicional, a todos os colegas de turma e aos colegas de bolsa Capes.

Enfim, a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui o meu muito obrigada!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 APROXIMAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA	
1.1 Considerações acerca da evolução do conceito de Estado.....	13
1.2 Democracia: alguns apontamentos.....	25
1.3 Origem e evolução da cidadania e seus novos contornos no Estado Contemporâneo.....	35
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	46
2.1 Breve histórico da evolução dos direitos fundamentais no tempo e suas dimensões.....	46
2.2 O direito fundamental de participação política.....	57
2.2.1 A participação política como direito-dever cívico-político: pressuposto para concretização dos direitos fundamentais e sua expressão como cidadania ativa.....	62
2.2.2 Direitos fundamentais e participação civil: a democracia participativa como direito humano fundamental de quarta dimensão.....	70
2.3 O direito fundamental à boa administração pública.....	77
3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	90
3.1 Gestão eficiente e eficaz como dever do Estado em face do direito à boa administração pública.....	91
3.2 Participação popular como instrumento para uma boa administração pública e mecanismos participativos.....	96
3.3 Instrumentos de participação positiva previstos da Constituição Federal de 1988 – plebiscito, referendo e iniciativa popular.....	111
3.3.1 Plebiscito.....	115
3.3.2 Referendo.....	119
3.3.3 Iniciativa popular.....	122
3.4 Outros instrumentos de participação popular.....	124
3.4.1 Consulta Popular.....	124
3.4.2 Audiências Públicas.....	125
3.4.3 Movimentos sociais.....	128
3.4.4 Conselhos sociais e Orçamento Participativo.....	131
3.5 Mecanismos participativos e concretização do direito à boa administração pública.....	133
CONCLUSÃO.....	137
REFERÊNCIAS.....	144

INTRODUÇÃO

Pretende-se analisar neste trabalho, através do método dedutivo e de uma pesquisa bibliográfica, se o efetivo exercício do direito fundamental à participação política, consubstanciado em uma cidadania ativa, pode servir como instrumento para o fortalecimento de uma democracia participativa e de uma boa Administração Pública, constituindo-se esse o seu problema de pesquisa. Tem como objetivo geral demonstrar se a efetiva participação política e democrática cidadã nas decisões públicas servem como instrumento para a concretização de uma boa administração pública e como objetivos específicos examinar o direito fundamental à participação política, abordando a evolução histórica e os conceitos de democracia, direitos fundamentais, Estado Democrático de Direito, participação política e cidadania ativa; abordar o conceito, conteúdo e questões relevantes envolvendo o direito fundamental à boa administração pública e à participação política; e buscar políticas participativas efetivas como forma de garantir a boa administração pública.

A temática abordada está vinculada à linha de pesquisa do Constitucionalismo Contemporâneo, pois desenvolve o tema da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente da participação política e da boa administração pública, insculpidos na Constituição Federal de 1988, através de uma Administração Pública democrática, consubstanciada, principalmente, na participação popular. De fato, trata-se de um tema bastante relevante para o Constitucionalismo contemporâneo, uma vez que a participação política, a cidadania ativa, a boa administração pública configuram linhas de evolução do Constitucionalismo e da Administração Pública contemporâneos, tratando-se de uma realidade inafastável.

Da mesma forma, a dissertação está amplamente relacionada à linha de pesquisa do professor orientador deste estudo, pois desenvolverá aspectos relacionados aos direitos humanos e fundamentais e à participação política, reconhecendo e identificando a presença de princípios norteadores da boa administração pública, que exemplificam e asseguram os direitos humanos fundamentais.

As precárias condições de vida da população não só dificultam a implementação de medidas mais eficazes à superação dos problemas sociais, como desestimulam a luta pela modificação do *status quo* e pela consolidação de um

regime democrático. A necessidade de se lutar primeiramente pela própria sobrevivência justifica a inércia do povo e o seu descrédito para com os processos decisórios de interesse da coletividade. Quando somada à falta de informação e de educação, à deficiência cultural e à carência de investimentos em políticas de inclusão e acesso à justiça, explica a estagnação social e o assentimento popular às condições muitas vezes impostas.

Diante da urgência de se buscar meios hábeis para abrandar esse quadro, a participação popular emerge como instrumento preponderante. A intervenção do povo nas decisões do Estado revela-se como fator primordial para a transformação dessa realidade, na medida em que oportuniza tanto um diagnóstico mais fiel dos problemas sociais como a identificação das mais prementes soluções, além de possibilitar a fiscalização e o controle dos cidadãos sobre a gestão da coisa pública e a legitimação das decisões coletivas.

A mobilização social, nessa perspectiva, apresenta-se como meio de canalizar a vontade do povo e realizar o Estado Democrático de Direito e a boa administração pública, propiciando o fortalecimento de uma cultura e prática democráticas. Esse tipo de organização proporciona o surgimento, na sociedade, de uma consciência crítica apta a desencadear processos de enfrentamento que visem à inclusão de grupos minoritários e à efetivação de direitos fundamentais.

No caso do Brasil, o direito à participação, previsto na Constituição Federal de 1988, desponta como recurso determinante na luta pela melhoria da qualidade de vida da maior parte da população. Os processos coletivos participativos e deliberativos autônomos, alicerçados no diálogo racional e no consenso, mostram-se hábeis a operar mudanças significativas em um ambiente tão desigual e complexo como o brasileiro.

Nessa ordem de ideias, resta justificada a proeminência de se aprofundar o conceito de participação, assim como sua natureza, características e finalidades. Igualmente, faz-se mister examinar de que modo o direito à participação deve ser efetivado para que contribua para a realização de um Estado Democrático de Direito digno, justo e legítimo, bem como a uma boa administração pública, onde a vontade popular seja, de fato, respeitada e considerada, e que atue com respeito aos princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, moralidade, entre outros.

Para tal, num primeiro momento, aborda-se a evolução histórica do Estado de Direito, desde a instauração do Estado Liberal burguês, após a Revolução Francesa, em 1789, passando pelo Estado Social ou do *Welfare State*, até o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, ao fim do século XX. Reporta-se, concomitantemente, à necessidade de concepção atual de cidadania, na sua forma ativa, ao tempo em que se aborda o regime democrático, enfatizando-se sua forma participativa/deliberativa.

Após, no segundo capítulo, faz-se uma digressão acerca da evolução dos direitos fundamentais no tempo, passando pelas suas dimensões. Além disso, investiga-se o significado da participação popular sob vários aspectos, na tentativa de se delimitar um conceito mais consentâneo com os fins e princípios do Estado Democrático de Direito. Apontam-se várias questões sobre a participação, salientando-se, ainda, com arrimo na Constituição Federal de 1988, sua natureza de direito fundamental. Ainda neste capítulo, aborda-se a questão da boa administração pública, também como um direito fundamental, a importância dos processos deliberativos de tomada de decisões pelos cidadãos em parceria com a Administração Pública, para a efetivação de direitos, para o fortalecimento da democracia e do direito fundamental à boa administração pública.

Por fim, no último capítulo, examinam-se os mecanismos de participação popular, no intuito de analisar a possibilidade de aperfeiçoamento das práticas participativas por meio de políticas participativas efetivas, analisando alguns instrumentos já existentes no Brasil e outros que ainda podem ser implementados, baseados na deliberação e participação pública, como forma de favorecer o espaço democrático e garantir a boa administração pública. Neste aspecto, elencam-se os instrumentos tradicionais de participação política cidadã, a exemplo do plebiscito, utilizado para convocar o povo para que este se posicione a respeito de uma proposta de lei antes de sua promulgação. Outro instrumento é o referendo, entendido como a possibilidade do povo participar, por via consultiva ou deliberativa, do processo decisório. A iniciativa popular é o terceiro instrumento previsto no ordenamento jurídico. Ela permite que o povo, de forma coletiva, apresente proposta de Lei para o Congresso Nacional.

Além desses instrumentos tradicionais, destacam-se também outros mecanismos de participação, como, por exemplo, a consulta popular, que possui a

missão de servir como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais; a audiência pública, como forma efetiva de ouvir e considerar as demandas sociais; os movimentos e conselhos sociais, no sentido de manifestarem os anseios da sociedade; o orçamento participativo, que corresponde a um exemplo desenvolvido no Estado do Rio Grande do Sul, entre outros.

Tem-se por escopo neste estudo demonstrar a imprescindibilidade da compreensão do direito fundamental à participação popular como condição de realização do Estado Democrático de Direito, consubstanciado em uma boa administração pública, mormente a partir da persecução por espaços e procedimentos capazes de propiciar uma construção coletiva de consensos justos e racionais que representem, de fato, o que é bom para todos, de modo a satisfazer os anseios populares, amenizar as mais pungentes dificuldades enfrentadas pelo povo na atual conjuntura, e, sobretudo, resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, oportunizando-lhes uma vida mais digna e solidária. A participação deve ser efetiva para que se possam superar os baixos níveis de legitimidade enfrentados pelo visível esgotamento do modelo da via representativa de democracia.

Atualmente, reconhece-se a existência de possibilidades de participação social na tomada de decisões e na fiscalização da administração pública; todavia, a maneira como são dispostos tais instrumentos, bem como a possibilidade de manejá-los pelo cidadão, ainda é distante do que se poderia chamar de satisfatório. A promulgação da Constituição de 1988 trouxe inovações principiológicas na ordem democrática, possibilitando uma ampliação dos direitos fundamentais e também a participação política dos cidadãos, dando vazão a um novo perfil de Administração Pública, mas ainda há muito a ser feito.

No campo da Administração Pública, a palavra de ordem é a abertura democrática ao exercício da função, por intermédio da participação popular efetiva, que atua mais sobre a cooperação dos atores sociais do que sobre a unilateralidade. O direito fundamental à boa administração pública traduz uma forma de condução das escolhas públicas, que envolve a abertura democrática à sociedade organizada por seus múltiplos setores e interesses, onde se busca, portanto, a superação dos problemas inerentes ao pluralismo, à indeterminação do conceito de interesse

público, ao desgaste da democracia representativa, entre tantos outros temas importantes ao gestor.

Em suma, visa-se no presente estudo trazer algumas contribuições no sentido de efetivar a participação popular na Administração pública, superar a suposta impossibilidade de um consenso, através de um processo mais amplo de discussões, com formas preestabelecidas de como se dariam estes debates de forma organizada, onde a sociedade estaria sendo ouvida de maneira eficiente sobre suas demandas. O que se pretende é que os canais de participação cheguem ao cidadão maciçamente, de forma qualificada, para que os encontros sejam organizados, frequentes, e neles haja uma representação efetiva e eficiente da sociedade.

1 APROXIMAÇÕES TEÓRICAS SOBRE ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Partindo das diretrizes trazidas pela Constituição Federal de 1988, neste primeiro capítulo, serão estudados alguns aspectos relacionados à evolução do conceito de Estado, com foco no Estado Democrático de Direito, que implica, necessariamente, na existência de uma sociedade democrática de Direito, cujo conceito e os espaços para a sua atuação serão trabalhados ao longo do trabalho.

Ao abordar o tema do direito de participação política e social no Estado Democrático de Direito como concretizadora da boa administração pública, imprescindível se faz a análise prévia do conceito de Estado Democrático de Direito, que está diretamente associado aos conceitos de democracia, cidadania e direitos fundamentais.

O termo Estado Democrático de Direito, conquanto venha sendo largamente utilizado atualmente, é pouco compreendido e de difícil conceituação em face das múltiplas facetas que ele encerra. No Estado contemporâneo, em virtude da maximização do papel do poder público, que se encontra presente em, praticamente, todas as áreas das relações humanas, a expressão Estado Democrático de Direito ganha uma extensão quase que ilimitada, mas, conseqüente e paradoxalmente, perde muito em compreensão.

O fato de esse termo ter sido incluído no atual texto constitucional, no seu primeiro artigo, adjetivando a República Federativa do Brasil, torna obrigatória a sua interpretação, com todas as conseqüências que dela podem e devem advir.

1.1 Considerações acerca da evolução do conceito de Estado

A origem do Estado de Direito remonta à Idade Moderna, surgindo, pois, em contraposição ao Estado Absolutista, no qual a figura do rei e a sua vontade eram absolutas, onde era este que fazia a lei, o que gerava uma insegurança à população.

O Estado de Direito nasceu na Alemanha como *Rechtstaat* na segunda metade do século XIX, com o objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito. Na medida em que as relações do Estado com os governados deveriam estar amparadas em um instrumental regulado e autorizado pela ordem jurídica, os

indivíduos passaram a ter ao seu dispor mecanismos jurídicos aptos a salvaguardá-los de abusividades praticadas pelo Estado.

O Estado de Direito Liberal institucionalizou-se após a Revolução Francesa, no fim do século XVIII, constituindo o primeiro regime jurídico-político da sociedade que materializava as novas relações econômicas e sociais, colocando, de um lado, a burguesia em ascensão e, do outro, a realeza, representada pelos monarcas, e a nobreza, através dos senhores feudais em decadência.

A Revolução de 1789 foi uma revolta social da burguesia, inserida no Terceiro Estado francês, que se elevou do patamar de classe dominada e discriminada para dominante e discriminadora, destruindo os alicerces que sustentavam o absolutismo, antigo regime, pondo fim ao Estado Monárquico autoritário.

Podemos resumir, consoante os ensinamentos de Rocha e Sundfeld (2006), as seguintes características básicas do Estado Liberal: 1) não intervenção do Estado na economia; 2) vigência do princípio da igualdade formal; 3) adoção da Teoria da Divisão dos Poderes de Montesquieu; 4) supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental; e 5) garantia de direitos individuais fundamentais.

Outra característica do Estado Liberal é a defesa do princípio da igualdade, uma das maiores aspirações da Revolução Francesa. Porém, é preciso observar quais os fatores que influenciaram a burguesia em ascensão a pregar a aplicação de tal princípio. Ressalte-se que a igualdade aplicada era tão-somente a formal, na qual se buscava a submissão de todos perante a lei, afastando-se o risco de qualquer discriminação. Logo, sob o manto de tal fundamento, todas as classes sociais seriam tratadas uniformemente, pois as leis teriam conteúdo geral e abstrato, não sendo específicas para determinado grupo social.

Percebe-se, pois, que esse grande número de ordenamentos jurídicos gerava temor à classe burguesa, que temia que a nobreza, ainda detentora do poder político, continuasse implementando leis que conferissem privilégios apenas à sua casta. Então, os revolucionários idealizaram a criação de um único ordenamento jurídico, defendendo a igualdade formal, no qual todos eram iguais perante a lei, que possuía conteúdo geral e abstrato, aplicando-se indiscriminadamente a todos os grupos sociais, não permitindo o estabelecimento de prerrogativas para determinada classe em detrimento das outras, surgindo o conceito de Estado de Direito e a figura

da Constituição, que passava a limitar os poderes do governante, visando conter seus arbítrios, que preponderavam no Estado Monárquico.

Assim, o Estado de Direito, na lição de Sundfeld, pode ser definido:

[...] como o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado. (2006, p. 38-39).

Desta feita, o Estado de Direito criou a figura do direito subjetivo público, isto é, a possibilidade do cidadão, sendo o titular do direito, ter a faculdade de exigí-lo (*facultas agendi*) em desfavor do Estado, regulando a atividade política, situação que não era prevista no Absolutismo, no qual apenas se estabelecia o direito subjetivo dos indivíduos nas suas relações recíprocas, isto é, o cidadão podia exigir o cumprimento de uma obrigação pactuada com outro cidadão, mas não em face do Estado.

Desta forma, o Estado de Direito, ao passar a impedir o exercício arbitrário do poder pelo governante e garantir o direito público subjetivo dos cidadãos, reconhece, constitucionalmente, e de uma forma mínima, direitos individuais fundamentais, como a liberdade, apregoada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a qual foi mantida como preâmbulo da Constituição Francesa de 1791, consoante os ensinamentos de Bobbio, assim delineados:

Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio, invioláveis. (1988, p. 19).

Assim, o Estado Liberal cria os chamados direitos de primeira dimensão, que decorrem da própria condição de indivíduo, de ser humano, situando-se, desta feita, no plano do ser, de conteúdo civil e político, que exigem do Estado uma postura negativa, compreendendo, dentre outras, as liberdades clássicas, tais como, propriedade, vida e segurança, denominados, também, de direitos subjetivos materiais ou substantivos.

É preciso ressaltar que tais direitos exigiam do Estado uma conduta negativa, isto é, uma omissão estatal em não invadir a esfera individual do nacional, que deixou de ser considerado mero súdito, elevando-se à condição de cidadão, detentor de direitos tutelados pelo Estado, inclusive contra os próprios agentes estatais.

Ocorre que a igualdade tão-somente formal aplicada e o absentismo do Estado Liberal em face das questões sociais, apenas serviram para expandir o capitalismo, agravando a situação da classe trabalhadora, que passava a viver sob condições miseráveis.

O descompromisso com o aspecto social, agravado pela eclosão da Segunda Revolução Industrial, que submetia o trabalhador a condições desumanas e degradantes, a ponto de algumas empresas exigirem o trabalho diário do obreiro por doze horas ininterruptas, culminou com a Revolução Russa de 1917, conduzindo os trabalhadores a se organizarem com o objetivo de resistir à exploração.

Esse movimento configurava a possibilidade de uma ruptura violenta do Estado Liberal, devido à grande adesão de operários do ocidente europeu. A burguesia, hesitando a expansão dos ideais pregados pela Revolução Russa, adotou mecanismos que afastassem os trabalhadores da opção revolucionária, surgindo, então, o Estado Social, com as seguintes características: intervenção do Estado na economia, aplicação do princípio da igualdade material e realização da justiça social.

A burguesia, agora detentora do poder político, passou a defender o intervencionismo estatal no campo econômico e social, buscando acabar com a postura absentista do Estado, preocupando-se com os aspectos sociais das classes desfavorecidas, conferindo-lhes uma melhor qualidade de vida, com o único intuito de conter o avanço revolucionário.

Para alcançar tal intento, foi necessário substituir a igualdade formal, presente no Estado Liberal, o que contribuiu apenas para o aumento das distorções econômicas, pela igualdade material, que almejava atingir a justiça social.

O princípio da igualdade material ou substancial não somente considera todas as pessoas abstratamente iguais perante a lei, mas se preocupa com a realidade de fato, que reclama um tratamento desigual para as pessoas efetivamente desiguais, a fim de que possam desenvolver as oportunidades que lhes assegura, abstratamente,

a igualdade formal. Surge, então, a necessidade de tratar desigualmente as pessoas desiguais, na medida de sua desigualdade.

Sundfeld sintetiza afirmando que:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico). (2006, p. 55).

Há, assim, uma semelhança entre o Estado Social e o Estado de Direito, na medida em que foi este que originou o conceito de direito público subjetivo, cabendo àquele a abrangência de seu alcance, regulando, mais efetivamente, atividades políticas governamentais.

Sobre as semelhanças e diferenças existentes entre estas duas formas de Estado, Gordillo assim se pronuncia:

A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhes agregam finalidades e tarefas às quais antes não se sentia obrigado. A identidade básica entre o Estado de Direito e o Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios. (1977, p. 74).

Verifica-se, pois, que o Estado Social ou do Bem-Estar, apesar de possuir uma finalidade diversa da estabelecida no Estado de Direito, possui afinidades com este, uma vez que utiliza deste o respeito aos direitos individuais, notadamente o da liberdade, para construir os pilares que fundamentam a criação dos direitos sociais.

Surgem, desta forma, os chamados direitos de segunda dimensão, que se situam no plano do ser, de conteúdo econômico e social, que almejam melhorar as condições de vida e trabalho da população, exigindo do Estado uma atuação positiva em prol dos explorados, compreendendo, dentre outros, o direito ao trabalho, à saúde, ao lazer, à educação e à moradia.

Percebe-se que os direitos públicos subjetivos criados, minimamente, pelo liberalismo, exigiam uma postura estatal negativa, enquanto que o Estado Social reclamava uma conduta positiva, dirigente, ativista, onde se implementassem

políticas governamentais que, efetivamente, garantissem o mínimo de bem-estar à população.

Desta forma, ampliam-se os direitos subjetivos materiais, exigindo um compromisso dos governantes em relação aos governados, com vistas a lhes proporcionar, dentre outros, direito à educação, saúde e trabalho, que se situam no plano do ter, diferentemente dos direitos assegurados pelo liberalismo, que se estabelecem no plano do ser.

Assim, o Estado de Bem-Estar busca implementar a premissa de que é necessário ter, materialmente, um mínimo de direitos assegurados e realizados, para que o indivíduo possa ser considerado, realmente, um cidadão. O Estado Democrático de Direito surge como uma tentativa de corrigir algumas falhas presentes no Estado Social.

Nesse sentido, Silva (2000) nos ensina que a igualdade pregada pelo Estado Liberal, fundada num elemento puramente formal e abstrato, qual seja a generalidade das leis, não tem base material para se realizar na vida concreta.

O Estado Social, consoante os ensinamentos de Bonavides, não atendia efetivamente aos anseios democráticos, pois “o Estado Social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo”. (1980, p. 205).

Surge, então, o Estado Democrático de Direito que, na doutrina de Dantas, concilia “duas das principais máximas do Estado Contemporâneo, quais sejam, a origem popular do poder e a prevalência da legalidade”. (1989, p. 27).

Neste contexto, fundem-se as diretrizes do Estado Democrático com as do Estado de Direito, tendo em vista que formam uma forte relação de interdependência, observada por Bobbio, nos seguintes termos:

Estado Liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. (1986, p. 20).

Assim, forma-se um vetor de mão dupla: o direito fundamental da liberdade, garantido pelo Estado de Direito, é necessário para o regular exercício da democracia, a qual é condição singular para a existência, manutenção e ampliação desses direitos e garantias individuais, razão pela qual surge o Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito cria os direitos de terceira dimensão, que se situam no plano do respeito, de conteúdo fraternal, compreendendo os direitos essenciais ou naturalmente coletivos, isto é, os direitos difusos e os coletivos *strictu sensu*, passando o Estado a tutelar, além dos interesses individuais e sociais, os transindividuais (ou metaindividuais), que compreendem, dentre outros, o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a paz, a autodeterminação dos povos e a moralidade administrativa.

Ressalta-se que Bonavides nos alerta sobre a existência dos direitos de quarta geração, afirmando que a “globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social” (1999, p. 524), compreendendo, dentre outros, o direito à democracia, à informação e ao pluralismo político, étnico e cultural¹.

Ademais, convém frisar, nesse contexto de mundo globalizado, o pensamento de Häberle, ao afirmar que:

Vivemos em um Estado Constitucional Cooperativo, no qual a figura estatal não se apresenta voltada para si mesma, mas sim como referência para os outros Estados Constitucionais membros de uma comunidade, no qual ganha importância o papel dos direitos humanos fundamentais, gerando a ideia da criação de um direito comunitário internacional. (2003, p. 75).

O Estado Democrático de Direito, assentado nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais, surge como uma forma de barrar a propagação de regimes totalitários que, adotando a forma de Estado Social, feriam as garantias individuais, maculando a efetiva participação popular nas decisões políticas.

¹ É preciso ressaltar que a maioria dos autores aceita apenas até a terceira dimensão de direitos fundamentais, entendendo que todos os direitos já estão enquadrados nestas categorias. Apenas Paulo Bonavides leciona que os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo político, étnico e cultural compõem a quarta dimensão de direitos. Os demais autores entendem que esses direitos estão incluídos na terceira dimensão. Ressalte-se ainda que esse tema da evolução dos direitos fundamentais será aprofundado no capítulo seguinte, abordando mais especificamente cada uma das dimensões dos direitos fundamentais.

Há que se dizer que no Estado Democrático de Direito coexistem harmonicamente o princípio da soberania popular, aplicado através do regime democrático, e o da legalidade, herança do Estado Liberal.

Logo, na busca de instaurar a plena incorporação do povo nos mecanismos de controle das decisões políticas, surge o Estado Democrático de Direito, através da fusão dos conceitos de Estados de Direito e Democrático, aplicando, sob o crivo da legalidade, os ditames democráticos e garantindo, em sua plenitude, os direitos humanos fundamentais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi proclamado o Estado Democrático de Direito em seu artigo primeiro que, consoante as lições de Silva:

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já está proclamando e fundando. (2000, p. 119).

A Carta Magna, por meio do regime democrático, busca garantir a participação popular no processo político, estabelecer uma sociedade livre, justa e solidária, em que todo o poder emana do povo, diretamente ou por representantes eleitos, respeitando a pluralidade de ideias, culturas e etnias, considerando o princípio da soberania popular como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

O legislador constituinte conferiu tamanha importância aos direitos e garantias individuais, que os enquadrou logo no Título Segundo da Constituição, no qual incluiu o artigo quinto, o mais extenso artigo da Carta Fundamental.

Importante perceber que o Estado Democrático de Direito, instituído no Brasil pela Constituição de 1988, não se resume na participação dos cidadãos no processo político, formando as instituições representativas.

A forma/modelo de Estado Democrático de Direito está assentado nos dispositivos que estabelecem os mecanismos de realização da democracia – nas suas diversas formas – e dos direitos fundamentais. Não esqueçamos que o Estado Democrático de Direito constitui uma terceira forma de Estado de Direito exatamente porque agrega um *plus* às formas anteriores (Liberal e Social), representado por esses dois pilares: democracia e direitos

fundamentais. Assim, o art. 1º estabelece que o Brasil é uma República que se constitui em Estado Democrático de Direito. A soberania popular, prevista no parágrafo único do art. 1º, é o sustentáculo do Estado Democrático, podendo ser exercida sob diversas formas, inclusive diretamente, tudo ancorado no pressuposto do pluralismo político garantido pela Lei Fundamental. (STRECK, 2004, p. 86).

Logo, assentado nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais, o regime democrático brasileiro garante não somente a participação de todos os cidadãos no sistema político nacional, mas também busca, por todos os meios assegurados constitucional e legalmente, preservar a integridade dos direitos essenciais da pessoa humana.

Sundfeld defende que “o Estado brasileiro de hoje constrói a noção de Estado Social e Democrático de Direito” (2006, p. 56), na medida em que a figura estatal, além de garantir a efetiva democracia e o respeito aos direitos e garantias fundamentais, deve atingir determinados direitos sociais, atribuindo ao cidadão a possibilidade de exigí-los.

Verifica-se tal situação quando a Constituição Federal de 1988 enuncia, em seu art. 6º, alguns direitos sociais oponíveis ao Estado, como a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados.

Atualmente, o Estado de Direito agrega à limitação de poder uma concepção de liberdades públicas, de democracia e do papel do Estado, “que constitui fundamento subjacente da ordem jurídica. Assim, ora ele se apresenta como liberal, ora como social e, por fim, como democrático, sendo que cada um deles molda o Direito com seu conteúdo próprio”. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 87-88).

Segundo Morais, o Estado Democrático de Direito:

Tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir, simbolicamente, como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, que irradia os valores da democracia sobre os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. (1996, p. 74-75).

Na mesma linha se manifesta Silva, que assim leciona sobre o Estado Democrático:

Este se funda no princípio da soberania popular, que ‘impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se

exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas no seu completo desenvolvimento'. Visa, assim, realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana. (2000, p. 121).

É importante destacar que o Estado de Direito é Estado de Justiça, movido pelo respeito à lei e à Constituição, à legalidade e à constitucionalidade. Este modelo veio a propiciar uma maior segurança, na medida em que o Estado passou a ser limitado pela lei, que é impessoal e obriga a todos. Como derivação do Estado de Direito, vieram o Estado Liberal e o Estado do Bem-Estar Social.

Frise-se que o Estado Social vem enfrentando uma forte crise e como resposta às deficiências do mesmo, surgiu, no final do século XX, o Estado Democrático de Direito, para conferir ao povo o exercício do poder de que este é titular. Marcado por oportunizar a ampla participação popular na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, mostrou-se um Estado mais legítimo, por viabilizar o amplo controle do poder por parte dos cidadãos.

Neste modelo, os direitos sociais e os direitos de terceira dimensão assumem grande importância quando, calcados num constitucionalismo aberto e democrático, dão origem à terceira categoria de Estado de Direito, que é o Estado de Direito da democracia direta e participativa.

Ao contrário do que ocorre com as outras “versões” de Estado, Canotilho afirma que o que legitima um Estado Democrático de Direito é “uma ordem de domínio legitimada pelo povo”. (1992, p. 98). O Estado Democrático de Direito é, pois, um modelo estatal aprimorado, esclarece Coelho (2004), pela razão de que o mesmo não renega, antes incorpora e supera, dialeticamente, os modelos liberal e social que o antecederam e que propiciaram o seu aparecimento no curso da história.

A função estatal não está adstrita à ideia de legalidade da matriz liberal, mas também e, fundamentalmente, na concepção da ideia de legitimidade, razão pela qual, esclarece Leal, “o Direito passa a ser entendido como sendo a expressão dos valores jurídico-políticos vigentes em uma determinada época”. (2003, p. 17).

Desta forma, a definição de tal Estado contém em seu núcleo a ideia de que o ente estatal está juridicamente vinculado à finalidade de transformação da sociedade, do *status quo*, lembram Streck e Morais (2001).

O que se pretende é a constante reestruturação das relações sociais e ainda, a busca da incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio de garantia jurídica das condições de vida digna ao cidadão e à comunidade.

Assim, embora no Brasil, quando se fala em Estado de Direito já lhe relacione a Estado Democrático de Direito, na medida em que o artigo 1º da Constituição Federal dispõe que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” estes conceitos não estão atrelados, pois o conceito de Estado Democrático de Direito é, justamente, a conjugação dos conceitos de Estado de Direito e Estado Democrático.

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não apenas no aspecto formal, porque revela um conceito novo, na medida em que incorpora um comportamento revolucionário de transformação do *status quo*.

E como características do Estado Democrático de Direito contemporâneo a doutrina cita: império da lei, como expressão da vontade geral; divisão dos poderes; legalidade da administração, atuação segundo a lei e suficiente controle judicial; direitos e liberdades fundamentais, entre outros.

A consagração da noção de Estado de Direito por um Texto Constitucional tem, originalmente, dupla finalidade: a imposição de limites ao exercício do poder estatal e a criação de uma autêntica garantia constitucional aos cidadãos.

Por isso, o Estado Democrático de Direito traduz-se na possibilidade de uma maior participação da sociedade na política, o que implica, necessariamente, a existência de uma Sociedade Democrática de Direito.

Essa Sociedade se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta, e o Estado, enquanto espaço legítimo de debate público igualitário sobre o que se quer da e na sociedade, é responsável pela implementação de mecanismos necessários para que essa participação aconteça. (LEAL, 2006, p. 149).

A democracia passa então a ser exercida pelos interesses destes atores sociais, os quais estão em busca de diversos direitos fundamentais. A cidade deve ser, por conseguinte, o lugar do exercício pleno da cidadania. Isso significa que, não só a cidade deve proporcionar as condições para que o ser humano se desenvolva

material e culturalmente, mas que a própria cidade deve ser fruto do desejo e obra de todos os seus cidadãos. Assim, a política de desenvolvimento urbano deve ser fruto desse exercício.

Desta forma, só poderemos realmente falar em Estado Democrático de Direito e em cidadania ativa se tivermos a participação efetiva da sociedade civil e dos atores sociais, porque a participação eficaz legitima as decisões dos governantes.

Revela-se, portanto, imperioso conceber o Estado Democrático de Direito proclamado pelo texto constitucional brasileiro como resultado e, mais que isso, condicionado à soberania popular, observados, dentre outros, os seguintes princípios reitores.

(a) o do direito subjetivo à participação, com igualdade de condições e chances, na formação democrática da vontade política de autodeterminação dos cidadãos, através de instrumentos e procedimentos eficazes e transparentes; (b) o da garantia de uma tutela jurisdicional independente; (c) o do controle social, judicial e parlamentar da administração; (d) o da separação política entre Estado e sociedade que visa a impedir que o poder social se transforme, tão-somente, em poder administrativo, sem passar pelo *filtro comunicativo do poder*, viabilizado pelas múltiplas instâncias de mobilização de indivíduos e grupos sociais específicos (consumidores, aposentados, ambientalistas, grupos de gênero, étnicos, etc.). (LEAL, 2006, p. 35).

Fica claro que 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).

Conforme ensina Bacellar Filho, do ponto de vista institucional “o Estado Democrático de Direito é um Estado que não absorve a sociedade e nem com ela se confunde: este é o princípio norteador do poder político legítimo bem como o pressuposto para efetivação da participação popular”. (2003, p. 127). Entretanto, o olhar sobre as relações entre Estado e sociedade não pode reduzir-se ao aspecto institucional, o que requer o reconhecimento do seu espaço de imbricação.

Assim, podemos concluir que a atual organização da República Federativa do Brasil em um Estado Social e Democrático de Direito reúne alguns fundamentos presentes nos três regimes de governo ora analisados: o Liberal, quando adota a supremacia da Constituição, limitando e regulando o Poder Estatal, e assegura o respeito aos direitos individuais dos cidadãos; o Social, na medida em que garante princípios e direitos sociais oponíveis ao Estado, exigindo-lhe uma postura positiva e dirigente; e o Democrático, tendo em vista que busca garantir, efetivamente, a

participação popular nas decisões políticas, repudiando qualquer forma de governo autoritário.

Passemos agora a abordar aspectos importantes relacionados à democracia, tendo em vista que este tema está diretamente relacionado ao Estado Democrático de Direito, à cidadania e à participação popular, como fundamentos para uma boa administração pública.

1.2 Democracia: alguns apontamentos

A Democracia é um vocábulo que tem origem grega e é composto de *demos*, “do povo”, e *kartos*, que significa poder. Tanto quanto o desenvolvimento, a democracia também é direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder.

As experiências do que se pode entender por democracia na humanidade datam de, aproximadamente, dois mil e quinhentos anos, quando os gregos inovaram ao chamar os cidadãos à atividade de gerir e governar suas cidades-estados. A democracia ateniense foi considerada, por muito tempo, fonte de inspiração do pensamento político ocidental moderno².

A ideia de democracia e participação social foi pensada anteriormente em termos filosóficos, remetendo à matriz aristotélica. No seu importante livro *A Política* Aristóteles já afirmava que o homem é um animal político. No entanto, foi somente no princípio do século XIX que a democracia começou a ser compreendida como o direito dos cidadãos de participarem na determinação da vontade pública através da mediação dos representantes eleitos.

No que tange ao conceito de democracia, mesmo sendo difícil conquistar a unanimidade na determinação precisa de seus contornos elementares, Bobbio alude à existência de uma definição mínima, assinalando que:

Quando se trata de democracia como forma de governo, a única maneira de se alcançar um acordo nesse regime é pautar o seu processo em um conjunto de regras que estabeleça quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com base em que procedimentos, sendo que a democracia caracteriza-se por atribuir aos sujeitos o poder de decidir coletivamente (direta ou indiretamente) sobre assuntos que lhe dizem respeito. A regra

² Ainda que, sob o prisma da modernidade, tal democracia apresente suas imperfeições, uma vez que afasta a participação, por exemplo, da mulher, de modo que atribui a um grupo restrito de homens, pertencentes a uma determinada classe social, o efetivo exercício da cidadania como tal.

fundamental da democracia, nesse aspecto, é a regra da maioria, sendo indispensável a garantia das liberdades àqueles chamados a decidir. (2000, p. 30-31).

A democracia estaria, assim, essencialmente, relacionada à formação e atuação do governo. Para que uma decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e com base em quais procedimentos.

Cumpra aqui expormos alguns conceitos de democracia, a fim de melhor entendermos o seu alcance e significado. Ferreira a define como: “[...] governo constitucional das maiorias que, sobre as bases de uma relativa liberdade e igualdade, pelo menos a igualdade civil (a igualdade diante da lei), proporciona ao povo o poder de representação e fiscalização dos negócios públicos”. (1995, p. 88).

Bonavides complementa, afirmando que democracia é:

[...] aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo. (1980, p. 17).

Silva, por sua vez, citando os ensinamentos de Crosa, delimita o alcance da democracia:

[...] a democracia impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento. (2000, p. 25).

Neste sentido, Bobbio destaca que para uma definição mínima de democracia não basta ter um significativo número de cidadãos participando nos processos decisórios, nem a existência de regras da maioria. O autor destaca ser indispensável uma terceira condição, qual seja, “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. (2000, p. 32).

Entre períodos de auge e decadência ou, até mesmo, de quase total extinção, essa forma de governo subsistiu no tempo e é, atualmente, disseminada em grande

parte dos países contemporâneos, sendo utilizada para designar as formas de governo nas quais, em tese, quem detém o poder das decisões políticas é o povo.

Percebe-se que as concepções de democracia em geral estão agregadas à noção de poder popular e “em que esse é exercido em harmonia com a vontade expressa pelo conjunto dos cidadãos titulares de direitos políticos”. (1996, p. 143).

A essas concepções podem ser acrescentadas visões modernas e um pouco mais densas, ainda baseadas em conteúdos de liberdade e igualdade, como disciplina Ferrari:

Por democracia entendo um regime político que se fundamenta: a) na liberdade dos cidadãos em contraste com as interferências do poder, poder entendido em sentido amplo como *Herrschaft* como *Macht*, no léxico weberiano; b) na igualdade dos cidadãos perante a lei; c) na possibilidade concreta de que os próprios cidadãos se realizem tanto na vida privada quanto na vida social, em condições de igualdade, ao menos nos pontos de partida; d) na possibilidade concreta dos cidadãos participarem direta ou indiretamente do governo da coisa pública. Em síntese, democracia para mim significa gozo dos direitos fundamentais e acesso efetivo às oportunidades da vida: *entitlements* e *chances*, como se costuma dizer no léxico politológico inglês. (2000, p. 146).

O conceito colacionado acima se coaduna à matriz teórica adotada neste estudo, pois os fundamentos axiológicos que sustentam a participação política também estão diretamente ligados à democracia, à cidadania e aos direitos fundamentais, entre eles, o direito de participação política e a uma boa administração pública.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 determinou ser a democracia o sistema de organização política regente, ao prever, no parágrafo único do artigo 1º, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Deste enunciado constitucional de democracia já se percebe a menção à democracia direta e à indireta.

Da mesma forma, a Constituição contempla a democracia em vários outros dispositivos como, por exemplo, ao prever que as funções governamentais representativas são temporárias e eletivas; a ordem pública é baseada na constituição e na tripartição dos poderes (art. 2º, CF/88); tem-se um sistema de pluralidade de partidos políticos (princípio do pluripartidarismo – art. 1º, IV da CF/88); os direitos fundamentais são declarados na Constituição (art. 5º e seguintes da CF/88); há igualdade no plano jurídico (art. 5º, *caput*, CF/88); tem-se a supremacia

da lei como expressão da soberania popular (art. 5º, II da CF/88) e os atos governamentais são realizados com responsabilidade e consenso geral (art. 85, CF/88).

Doravante, porém, 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 e os direitos fundamentais de todas as dimensões enunciadas e conhecidas, sobretudo nos países retardatários da orla periférica, onde o subdesenvolvimento trava, como um freio, o funcionamento das formas representativas. (BONAVIDES, 2001, p. 37).

Insta observar que “a junção da noção de democracia à de Estado de Direito, muito mais do que estabelecer um qualificativo do modo de ser do Estado, é responsável pela atribuição aos cidadãos do direito de participação nas decisões estatais”. (DI PIETRO, 1993, p. 26).

É o que se denomina democratização da administração, que pode manifestar-se:

(i) na substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial, (ii) introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual, (iii) participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em determinados setores da Administração, (iv) transparência do processo administrativo e (v) gestão participativa, que consiste na participação dos cidadãos por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão da Administração pública. (CANOTILHO, 1992, p. 433).

O tema da democracia constitui-se em elemento essencial para avaliação das instituições políticas contemporâneas. Sua emergência no campo político do século XX deflagra a relevância que vem agregando para a implementação, manutenção e aperfeiçoamento dos regimes democráticos, constituindo objetivo geral da maioria dos países do ocidente.

Um aspecto que chama atenção quando se fala em democracia é o seu entendimento como sendo as decisões tomadas pela maioria. Deve-se ter o cuidado de não excluir o direito das minorias e a necessidade da sua participação nas decisões, para obtermos o real significado de democracia constitucional. Por consequência, verifica-se que para a democracia subsistir “a maioria não pode por em causa os direitos das minorias”. (MIRANDA, 1996, p. 162).

Neste sentido, tem-se que a regra da maioria pode ser a principal, mas não pode ser a única em um regime democrático:

Já tive a oportunidade de dizer, e não me canso de repetir, que quem não se deu conta de que por sistema democrático entende-se hoje preliminarmente um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal, mas não é a única, não compreendeu nada e continua e não compreender nada a respeito da democracia. (BOBBIO, 2000, p. 78).

Em outras palavras, isto quer dizer que um Estado Democrático de Direito não pode sustentar uma concepção errônea, 'fraca' de democracia. Faz-se necessário, assim, o respeito à democracia material, verdadeira expressão da Carta Constitucional.

Por eso, desde la razón, es preciso llamar la atención sobre la importancia de la configuración de la persona como centro del sistema, y simultáneamente señalar la referencia básica de que la democracia es el camino idóneo para promover las condiciones necesarias para el pleno desarrollo del ser humano y para el libre ejercicio de sus derechos. El sistema democrático – e nel sentido más amplio de la participación ciudadana em la vida pública es una exigência incuestionable de la condición personal del hombre³. (ARAÑA, 2011, p. 280).

Diante disso, da necessidade da pessoa como sendo centro do sistema, o modelo clássico de democracia representativa baseada na tripartição de poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, construída por Montesquieu, onde os cidadãos elegem seus representantes, para defesa de seus interesses, de forma indireta, exercerem o poder político, encontra-se sujeita a mutações e reflexões, eis que a participação política dos cidadãos somente pelo voto direto acaba se constituindo em uma forma de deliberação mínima, exigindo novas formas e arranjos, sejam institucionais ou não institucionais, capazes de concretizar a participação social de forma efetiva e autêntica.

Surge então a necessidade de repensar o modelo representativo, para além de alguns espaços burocráticos de Estado e de arranjos institucionais, buscando verificar as possibilidades de exercício de participação política e social na administração pública e a verificação de ferramentas deliberativas, que possam ser

³ Por essa razão, é preciso chamar a atenção sobre a importância da configuração da pessoa como centro do sistema, e simultaneamente assinalar a referência básica de que a democracia é o caminho idóneo para promover as condições necessárias para o pleno desenvolvimento do ser humano e para o livre exercício de seus direitos. O sistema democrático – no sentido mais amplo da participação cidadã na vida pública é uma exigência inquestionável da condição pessoal do homem. (tradução livre).

utilizadas no exercício de direitos e deveres, especialmente, no sentido de que haja um maior envolvimento da sociedade.

Com relação ao conflito entre representação e participação, esclarece Teixeira:

A legitimidade dos agentes políticos eleitos pelo sufrágio universal, obedecidos os procedimentos de lisura e critérios justos de representatividade, é reforçada quando a sociedade civil participa de forma auto limitada, não os substituindo, mas exercendo o papel específico de tematizar as questões, formar consensos, fornecer parâmetros para decisão. Diante do quadro de deslegitimação e desprestígio social que enfrentam as instituições do sistema representativo, a participação cidadã pode contribuir para revitalizá-lo. (2001, p. 196-197).

Apesar do modelo adotado mundialmente ser o da democracia representativa, vem surgindo, notadamente, da segunda metade do século XX em diante, novas formas de se conceber a democracia, que trazem um elemento inovador, que é a reinserção de sua dimensão social, com a inclusão dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. A democracia participativa já representa um avanço em termos de mecanismos de envolvimento da sociedade nos processos de decisão.

De fato, diante da apatia política gerada pelo modelo tradicional de democracia, ressurgiu, nas décadas de 1960 e 1970, o modelo de democracia participativa, que almejava uma nova participação popular no governo. Neste período, surgem formas presentes na democracia semidireta, com a introdução da consulta popular e de decisões diretas acerca dos projetos governamentais, expandindo as formas de participação, ou seja, propõe-se um retorno mais profundo à base.

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência das instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou treinamento social, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a

respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. (PATEMAN, 1992, p. 60-61).

A democracia participativa exige do governo o reconhecimento de que os processos de deliberação pública, especialmente os locais, podem substituir o modelo representativo hegemônico. Santos assim leciona:

Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. (2002, p. 76).

Assim, o exercício de maneira direta do poder de decisão por parte dos cidadãos é compatível com o exercício indireto por parte dos representantes eleitos, conforme demonstra a existência das constituições e instituições modernas e contemporâneas; de modo que, a constituição brasileira vigente detém a previsão de mecanismos democráticos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, onde a democracia direta e, também, a indireta decorrem do princípio da soberania popular.

O poder público deve, levando em conta os novos agentes sociais que interagem no cenário público (cada vez mais amplo e incluyente), que as ideias de poder público e administração pública estão diluídas numa nova correlação de forças, cujos interlocutores são migratórios e polifônicos, desde os tradicionais sujeitos/mecanismos de democracia representativa (parlamento, executivo e judiciário, voto, partidos políticos), até novos sujeitos de organização e pressão sociais (ONGs, associações civis, movimentos sociais não institucionais, etc.), formando cenários que não mais se adaptam as formas de controle ou coação estatais (polícia, exército e ordens judiciais), mas que demandam uma lógica de entendimento e comunicação o menos coitada possível. (LEAL, 2005, p. 74).

Fica claro, portanto, que a democracia participativa não se confunde com a democracia representativa, embora possa coexistir perfeitamente com ela, como, aliás, ocorre no Brasil. Nas palavras de Lyra “[...] os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental”. (2000, p.18)

Nesta senda, torna-se necessária a inter-relação entre a democracia política e a democracia administrativa, no sentido de proporcionar e favorecer a democracia participativa, de uma democracia plena, onde o cidadão toma parte nas decisões do governo na busca pelo bem comum.

Para Medauar “a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira”. (1986, p. 38).

Bonavides (2001) relaciona como princípios que compõem a estrutura constitucional da democracia participativa: o princípio da dignidade da pessoa humana, que fundamenta a totalidade dos direitos humanos positivados como direitos fundamentais; o princípio da soberania popular, que é a fonte de todo o poder que legitima a autoridade e se exerce nos limites consensuais do contrato social; o princípio do governo democrático e soberano, cujo sujeito e destinatário é o cidadão; o princípio da soberania nacional; e o princípio da unidade da Constituição.

A chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. O cidadão nesse sistema é, portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando para a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular. (BONAVIDES, 2001, p. 34-35).

Portanto, os princípios acima expostos somente poderão prosperar em uma sociedade aberta, onde os instrumentos e mecanismos de governo não sejam monopolizados e controlados por um grupo político, cujos membros, à revelia do povo, se alternam e permeiam no exercício da autoridade civil e governante, sempre a serviço de interesses concentrados e com esteio na força do capital.

Cumpra aqui salientar os ensinamentos de Cabrera, para quem:

La democracia participativa presupone, em primer lugar, um riguroso mandato imperativo em el desempeño del cargo, que puede ser revocado em cualquier momento por sus electores. El ejercicio del cargo se realiza em plazos cortos para vitar la perpetuación em el poder que otorga a los “profesionales” su saber técnico y secreto, debiéndose además darse una rigurosa rendición de cuentas ante los mandatarios, evitándose así la “profesionalización” de la política por unos pocos⁴. (2008, p. 16-17).

⁴ A democracia participativa pressupõe, em primeiro lugar, um rigoroso mandato imperativo no desempenho do cargo, que pode ser revogado em qualquer momento por seus eleitores. O exercício do cargo se realiza em prazos curtos para evitar a perpetuação no poder que outorga aos “profissionais” seu saber técnico e secreto, devendo-se ademais dar-se uma rigorosa prestação de contas perante os mandatários, evitando-se assim a “profissionalização” da política por uns poucos. (tradução livre).

De fato, há que se buscar um modelo de democracia plena, onde o cidadão participe ativamente das decisões que vão afetar a sua vida, o seu cotidiano, através da deliberação, da discussão de ideias e de políticas públicas, como forma de torná-lo comprometido com o cumprimento das decisões que ele ajudou a tomar.

Prossegue o autor neste sentido:

Um modelo de democracia plena no solo tiene que favorecer a la ciudadanía em la participación del gobierno de la Polis, sino también el desarrollo armónico de la persona em su más profundo sentido antropológico, desarrollando em todas sus dimensiones las tendencias básicas de la naturaleza humana que ya hemos mencionados⁵. (CABRERA, 2008, p. 19-20).

Em outras palavras, afirma Cittadino que:

Como o cidadão já não é nem simples participante de um jogo mercantil, nem um mero cliente de burocracias de bem estar, mas ao contrário, atua decisivamente no âmbito da sociedade civil e da esfera pública política, a sua vontade e opinião, ainda que informais, interagem e influenciam as decisões e deliberações tomadas no âmbito do sistema político. É precisamente por isso que o entendimento acerca da correta relação entre igualdade jurídica e igualdade fática pertence exclusivamente, segundo Habermas, a cidadãos plenamente autônomos. (2004, p. 210).

Assim, se na acepção clássica, democracia era apenas um tipo de regime político ou um conjunto de normas que se fundamentava na interferência do povo, titular soberano do poder, em outra perspectiva, na qual é qualificada de participativa, a democracia é mais do que isso: consiste em um processo dialógico, em um modo de vida, em uma forma de se viver em sociedade.

Sendo assim, quando se fala em democracia participativa, objetiva-se mais do que a eleição, do que o poder de voto. “Quer-se um reforço na participação, integração ativa no desempenho dos cargos públicos, de intervenção no exercício da função administrativa do Estado, de participação no processo de decisão, em órgãos ao nível de Estado” (MIRANDA, 1996, p. 172), na gestão do bem público e de políticas públicas.

Comungando com este entendimento, Lapierre destaca que:

⁵ Um modelo de democracia plena não só tem que favorecer a cidadania na participação do governo da cidade, senão também o desenvolvimento harmônico da pessoa em seu mais profundo sentido antropológico, desenvolvendo em todas suas dimensões as tendências básicas da natureza humana que já havíamos mencionado. (tradução livre).

*Um régimen es tanto más democrático cuanto más participan los ciudadanos en las decisiones legislativas y gubernamentales, los regímenes de nuestros Estados occidentales son cada vez menos democráticos. La primera condición para invertir esta tendencia es que nuestras sociedades formen los ciudadanos políticamente activos y capaces de civismo*⁶. (2003, p. 195).

De fato, hodiernamente, a democracia demanda uma cidadania participativa, pois o Estado Democrático de Direito já não admite mais uma noção estática e individualista de cidadania. A democracia moderna demanda, antes de tudo, uma cidadania participativa, na qual aos direitos corresponda sempre deveres, e em que a participação do povo, enquanto princípio maior da ordem social, seja, diariamente, concretizada.

Nesse sentido, Lapierre, ao fazer uma leitura dos acontecimentos ocorridos no início do século XXI, apresenta suas preocupações para esse século, especialmente no que tange à democracia e à cidadania em um mundo sem fronteiras, e alerta: “*sed ciudadanos, vigilantes y activos*”⁷. (2003, p. 207).

Corroborando essa ideia, observa Bobbio que “se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade”. (2000, p. 67).

Dito de outra forma torna-se necessário reconciliar o cidadão com a política, a participação não deve ser vista como incômodo ou inconveniente, e sim, deve se tornar uma forma de pertencimento como cidadão. Em que pese, muitas vezes, os governantes prefiram os cidadãos passivos, a democracia necessita de cidadãos ativos para se fortalecer.

Dizemos, então, que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como um contra poder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes. (CHAUÍ, 2008, p. 69).

⁶ Um regime é tanto mais democrático quanto mais participam os cidadãos nas decisões legislativas e governamentais, os regimes de nossos Estados ocidentais são cada vez menos democráticos. A primeira condição para inverter esta tendência é que nossas sociedades formem cidadãos politicamente ativos e capazes de civismo. (tradução livre).

⁷ Sejam cidadãos, vigilantes e ativos. (tradução livre).

A sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e à criação de novos direitos. Eis porque se pode afirmar que a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contra poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva e de alterar-se pela própria práxis. Por isso mesmo, a democracia é aquela forma da vida social que cria para si própria um problema que não pode cessar de resolver, porque a cada solução que encontra, reabre o seu próprio problema, qual seja, a questão da participação popular, que será analisada amiúde no capítulo seguinte.

1.3 Origem e evolução da cidadania e seus novos contornos no Estado Contemporâneo

Ao averiguar a origem histórica da cidadania, verifica-se que já nas primeiras comunidades sedentárias existia a figura do cidadão advinda da definição de quem pertencia ou não à comunidade, bem como se pode afirmar que as sociedades gregas e romanas promoveram certo exercício de cidadania, com a participação nos assuntos públicos das cidades, ou seja, “cidadãos eram os que participavam ativamente das atividades cívicas e políticas de sua comunidade”. (MARTÍN, 2005, p. 23).

A origem do conceito de cidadania está ligada aos direitos humanos, porém pode-se dizer de forma mais restrita, ou seja,

[...] os direitos de cidadania são de competência do Estado, que tenta minimizar a distância entre fracos e fortes, garantindo-lhes os mesmos direitos. Já os direitos humanos estão numa área livre de intervenção estatal e referem-se, essencialmente, aos bens inerentes a vida, aos bens que preservam a humanidade do homem. (GORCZEWSKI, 2011, p. 194).

Assim, ao contrário dos direitos humanos que nascem com o homem, que fazem parte da própria natureza humana, que são universais e inalienáveis, os direitos de cidadania são conquistados pela sociedade política e estão vinculados ao Estado, são nacionais, como, por exemplo, o respeito à liberdade de associação, o

direito de votar e ser eleito, de igualdade perante a lei, entre outros de caráter cívico e político.

Portanto, a análise conceitual do termo cidadania, decorre de um processo que está em constante evolução histórica, adaptando-se as mudanças sociais e culturais, consolidando-se aos poucos, de acordo com as reivindicações de direitos que surgem nos países democráticos.

Assevera-se ainda que, a cidadania é fruto de lutas permanentes ao longo dos séculos e de um processo em constante evolução, pois o termo ainda se confunde com os direitos humanos, sendo esse o ponto de partida para a construção de uma sociedade justa e solidária, de onde nasce um cidadão.

Aristóteles entende que ser cidadão é, unicamente, ter o poder de tomar parte na administração deliberativa ou judicial da cidade, isto é, participar das decisões de sua sociedade, sendo evidente que os gregos não possuíam qualquer mecanismo de proteção aos direitos humanos. Nas palavras de Gorczewski, “limitando a participação política na gestão da *polis*, sem caráter de generalidade e universalidade”. (2009, p. 106).

Estudando a origem etimológica do conceito de cidadania até os dias atuais Perez Luño (2004) disciplina que, historicamente, advém do vocábulo latino *cives*, que designa a posição na *civitas*.

Assim, o termo cidadania apresenta uma conotação muito especial, pois remete a algumas questões importantes diretamente na sociedade, como as igualdades e desigualdades sociais e políticas, o caráter das instituições públicas e as diferenças culturais.

A participação desde o período grego era marcada como forma exclusiva de cidadania, mas esta cidadania era muito limitada, era uma cidadania exclusiva e não inclusiva, pelo fato de que somente os varões que fossem descendentes de outros cidadãos poderiam ser assim considerados. Pode-se concluir que era uma espécie de herança, pois as mulheres, estrangeiros, escravos e crianças jamais poderiam ser cidadãos.

Livres eram somente considerados os cidadãos atenienses, e a liberdade destes cidadãos estava ligada fortemente à ideia de participação, mas uma participação limitada, pois a participação direta somente se dava nas comunidades reduzidas, e nunca nos grandes impérios e nos Estados. (MARTÍN, 2005, p. 23).

De acordo com Gorczewski (2011), no período grego foram construídas várias acepções acerca do que era, e, o que significava cidadania, e desta forma muitos autores como Péricles, Sólon, Clístenes desenvolveram uma noção acerca do que seria cidadania. Mas Platão e Aristóteles também trouxeram suas contribuições.

Somente com a promulgação de Caracalla que a cidadania foi concedida para todos os sujeitos livres, e também se estabeleceu um novo conceito e uma nova forma de se conceber o que significava cidadania.

Logo, no período que vai do século VII até o século XI, surgem as cidades como um instrumento de aproximação e de identidade com os cidadãos, assumindo uma maior importância. E logo após, nos séculos XIV até XV, emerge a importância da participação dos cidadãos como forma de tranquilidade e estabilidade da República. Mas se verifica que neste período a ideia e o conceito de cidadão são substituídos pela figura do súdito. Assim, “o cidadão, enquanto sujeito participante passou a não fazer mais sentido, apenas interessava em se submeter e se sujeitar ao poder do monarca”. (MARTÍN, 2005, p. 25).

Durante os séculos XVI e XVII, surge uma polêmica entre os termos cidadania e burguesia. Mas é somente no Iluminismo, movimento intelectual do século XVIII, que a cidadania adquire um novo significado, vinculado à noção de liberdade política. Neste sentido afirma Limberger:

A origem do conceito de cidadania se encontra relacionada à questão da nacionalidade. Ser cidadão equivalia, no Estado Liberal a ser nacional de um Estado. Nas sociedades plurais do nosso tempo, os Estados englobam realidades complexas e termos de multiculturalidade e de multinacionalidade, deste modo a relação cidadão e nacional restou perdida. O cidadão com a conexão em rede e o exercício dos direitos humanos, torna-se artífice deste processo democrático. (2014, p. 310).

Assim, a origem do conceito de cidadania se encontra relacionada com o conceito de direitos humanos e Estado de Direito. Os conceitos de cidadania, direitos fundamentais e Estado de Direito estão imbricados em um determinado momento político, constituindo-se em uma marca da modernidade.

Durante a Revolução Francesa começa a emergir um outro conceito acerca do que seria a cidadania, mas um conceito ainda bem diferente dos moldes de hoje. Começa a nascer uma relação de cidadania “como uma concepção igualitária da natureza humana e se tenta aplicar esta ideia à prática política.” (MARTÍN, 2005, p. 26).

Contemporaneamente, o termo cidadania vem sendo empregado de maneira mais frequente por um maior número de pessoas, associado a diversos sentidos e intenções.

Neste contexto:

A cidadania pode ser entendida sob vários ângulos de acordo com as condições históricas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais das sociedades, englobando em seu conceito elementos de diversos matizes ideológicos, surgidos no decorrer dessa evolução. Por tal motivo, não existe um conceito certo ou errado de cidadania, mas um termo que se coaduna com as ideologias, objetivos e interesses de quem o usa, apresentando apenas contornos gerais comuns (exercício de direitos e deveres por meio da participação). (SILVA, 2000, p. 46).

Os discursos jurídicos de nosso tempo têm focado a palavra cidadania em seus textos. Muito se discute a respeito da participação do cidadão na esfera da comunidade e sua atuação ativa nas decisões políticas do Estado, porém é inegável constatar que falta ainda a formulação de um conceito mais abrangente de cidadania, desvinculado da conotação política dada pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 1º, inciso II, parágrafo único, que trata o cidadão como detentor de direitos políticos exercido por meio de seus representantes.

Como refere Perez Luño:

Consiste en precisar el significado y alcance de la noción de ciudadanía para que, una vez clarificado este término pueda acometer-se la tarea de hacer, efectivas garantías jurídicas e políticas que ese concepto se desprender⁸. (2004, p. 17).

Então, com a passagem do Estado Liberal para o Estado social o conceito de cidadania tentou ganhar novamente uma nova dimensão, mas restou frustrada tal tentativa, pois o Estado de direito não se mostrou capaz de responder as demandas sociais, ocasionando uma nova crise de legitimidade.

Surgem então, no período contemporâneo, duas características distintas de cidadania, uma trazendo um vínculo entre nacionalidade e cidadania, e a outra uma forte ligação entre igualdade e cidadania.

Martín traz suas contribuições afirmando que “não se pode instrumentalizar o conceito de cidadania, sob pena de excluirmos determinados grupos ou pessoas”.

⁸ Consiste em definir o significado e o alcance da noção de cidadania para que, uma vez clarificado este termo, se possa realizar a tarefa de fazer efetivas garantias jurídicas e políticas que emergem desse conceito. (traduçãolivre).

(2005, p. 29). Esta autora chama atenção para a necessidade de redefinição do conceito de cidadania, visto que os conceitos anteriores não servem de modelo para a nossa sociedade atual.

Portanto, pode-se afirmar que o que faz das pessoas cidadãos é, sem dúvida, pertencer a uma cidade, o que significa dizer que a cidade é uma coletividade de indivíduos organizados sob determinados aspectos, procedimentos e normas, os quais irão condicionar as ações comuns e individuais, com o objetivo de resolver e enfrentar os conflitos do espaço ou esfera pública.

Importante ampliar os estudos de Martín nesta seara:

Cidadão é o habitante da cidade que participa no poder da comunidade. Aristóteles oferece definições de cidadão: uma definição prática de cidadão como aquele que participa ativamente na justiça e no governo (1275a); a segunda definição é que um cidadão implica ter capacidade de “mandar” e ser “mandado”, de “governar” e “ser governado” (1277b), isto é, a capacidade de participar no poder de governo em um duplo sentido: como autoridade nas deliberações políticas e como obediente das deliberações efetuadas por outro. (2005, p. 23).

Desta forma, se mostra intrínseco o cotejo entre cidadania e a cidade, com o surgimento e o crescimento do cidadão como um ator social dotado de direitos e obrigações, o qual passa a fazer parte da sociedade como titular de direitos, direitos os quais hoje ainda estão sendo ampliados e incorporados, sejam direitos humanos, políticos, sociais, econômicos, passando a fazer parte de uma agenda de instrumentos eficazes ao desenvolvimento integral do cidadão.

Tal constatação apresentada tem relevância para o tema desenvolvido, interessando, sobretudo, no plano da cidadania ativa, sob a perspectiva do cidadão enquanto membro de uma comunidade e, por consequência, portador de uma personalidade jurídica, na qual somente alcança ou exerce uma cidadania ativa se lhe é permitido dialogar, deliberar, interagir com seus pares, persuadindo e sendo persuadido, estabelecendo direitos e deveres, na relação entre governantes e governados.

Cabe ressaltar que, no Brasil, a cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme previsto no artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal, o que já demonstra a estreita ligação entre estes dois conceitos.

A cidadania, enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º da CF), deve ser entendida em um sentido mais amplo do que a titularidade de direitos políticos, coadunando-se com os demais

fundamentos democráticos (dignidade humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político, soberania popular, direitos políticos, educação). (SILVA, 2000, p. 108).

Para tanto, a Constituição de 1988 buscou ampliar o conjunto de direitos e garantias fundamentais do homem, incluindo o aumento dos direitos de cidadania, como direitos individuais e coletivos, políticos, sociais, econômicos e, conseqüentemente, das garantias necessárias a sua tutela, através de mecanismos como o mandado de segurança, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, entre outros.

Evidencia-se, a partir de então, uma preocupação com a participação social no debate das questões públicas, sendo que o direito de participar diz respeito à própria noção de cidadania. Ampliar o entendimento do conceito de cidadania, de fato, é um desafio educacional, que implica despertar os brasileiros para a cidadania e educá-los para que a pratiquem com naturalidade e constância. Destacam-se aqui as palavras de Resende, para quem:

Cidadania é um estado de espírito e uma postura permanente que levam pessoas a agirem, individualmente ou em grupo, com objetivos de defesas de direitos e de cumprimento de deveres civis, sociais e profissionais. Cidadania é para ser praticada todos os dias, em todos os lugares, em diferentes situações, com variadas finalidades. Não se pode confundir cidadania com atos isolados e eventuais de protestos e reivindicações, muitas vezes justos, porém, efêmeros. (1992, p. 67).

O termo cidadania significa a qualidade ou direito de cidadão, como sendo o indivíduo no gozo de seus direitos civis e políticos de um Estado, mas o que se vê é que os brasileiros raramente gozaram plenamente de seus direitos civis. Mesmo com a democracia, as instituições estão de tal forma viciadas pelas manipulações e abusos de poder, que os direitos dos cidadãos continuam sendo cerceados.

Há que se dizer que são poucas as nações onde a consciência e a prática da cidadania estejam suficientemente desenvolvidas. E desenvolver a cidadania implica mudança de hábitos, de conceitos, da educação, bem como uma evolução cultural, política e social.

Neste aspecto Gorczewski leciona:

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, contestação, respeito ao indivíduo, à sua cultura e à sua vontade. Mas não só os modelos autoritários inibem a cidadania. Nas democracias, o

assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado, aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, também não permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque cidadania plena não pode ser dada ou outorgada, só é alcançada pela participação, pela luta e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados. (2005, p. 1285-1286).

Em face desta realidade, é impossível imaginarmos ações públicas e governamentais divorciadas dos interesses públicos que afetam esta cidadania, o que implica reconhecermos a necessidade de abertura dos instrumentos e mecanismos decisoriais nas esferas do político e do jurídico, com o fito de sensibilizá-los para uma democracia efetivamente real e afinada com o novo modelo de sociedade democrática de direito que se espera deste país.

Modernamente, então, cidadania pressupõe um conceito de participação ativa, já não se concebendo mais a figura do cidadão que apenas exerce a democracia através do voto. Atualmente, tem-se por cidadania o exercício de determinados direitos, não se resumindo “na pertença a uma comunidade estatal ou à possibilidade de manifestar-se periodicamente por meio de eleições [...]” (MELLO, 1998, p. 78).

A evolução dos direitos fundamentais foi essencial ao surgimento dessa nova perspectiva de cidadania, porque “constatou-se a ampliação evolutiva do conceito de cidadania, que passou a compreender os direitos individuais, políticos e sociais, e mais recentemente os direitos referentes a interesses coletivos e difusos [...]” (MELLO, 1998, p. 78).

Enfim, o cidadão não pode ser concebido como um conceito abstrato e meramente formal, como quer o normativismo jurídico vigente, inscrito em um ordenamento de condutas e comportamentos que deve ser observado, em nome da ordem e da estabilidade social.

Há que se referir que, segundo Leal, para ser plenamente democrático, o Estado:

[...] deve 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 o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria sociedade, através de suas formas de participação/representação, tanto as oficiais como as espontâneas, fruto da organização de segmentos comunitários (estamos falando das Organizações Não-Governamentais, das Associações Cívicas, dos Sindicatos, dos Conselhos Populares – municipais e estaduais). (2001, p. 81).

Limberger, por sua vez, leciona que:

O Estado transformou-se, modificou-se o posicionamento do cidadão em relação ao Ente Público. Muito além da mera escolha dos governantes e do desapossamento da coisa pública, o novo perfil de cidadania tende a ser o de uma cidadania ativa, com efetiva influência dos cidadãos nas escolhas coletivas. Nas redes sociais cibernéticas, hodiernamente, é cada vez mais frequente a formação de movimentos de discussão e proposição acerca de temas políticos relevantes, muitas vezes interferindo nas decisões e fomentando construções mais democráticas. (2014, p. 306).

A cidadania neste novo milênio vem ressurgindo, pois este conceito está, intrinsecamente, ligado à ideia de participação e justiça, sendo que a cidadania passa hoje por estes novos desafios em face de diversos fatores econômicos e políticos que fomentaram este descontentamento da população, e, desta forma, faz-se necessário observar a evolução histórica da cidadania para compreendermos tais fatores.

Dentro deste cenário, chama a atenção o processo pelo qual o indivíduo é sujeitado, quer dizer, nasce em uma sociedade onde ele não é desenvolvido para exercer a cidadania ativa, mas apenas para reproduzir discursos.

É, sem dúvida, imprescindível haver uma cidadania efetiva na esfera pública, onde as pessoas são educadas para exercer a democracia no espaço público local. Para tanto, é necessário compreender o procedimentalismo do direito e a sua ação comunicativa na esfera pública, como forma de efetivar uma cidadania democrática, a partir de teoria de Habermas, que afirma que “o Estado democrático de direito é uma institucionalização de processos comunicacionais necessários para a formação discursiva da opinião e da vontade que possibilita o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito”. (2003, p. 181). Surge então a necessidade do direito como interlocutor das relações entre o Estado e os atores sociais.

A cidadania contemporânea “possui o significado de participação política enquanto direito fundamental, deslocando-se para uma concepção mais inclusiva de formação discursiva da vontade coletiva, não ficando restrita aos espaços oficiais dos poderes instituídos”. (LEAL, 2005, p. 28).

Este punto de vista, como há señalado agudamente Crozier no hace mucho, há sido tradicionalmente superado por la concentración de aproximaciones y dimensiones sobre la própria Administración pública o sobre el Gobierno de carácter cerrado, endogámico o inmanente, como se prefiera denominar. La explicación no es compleja porque hasta hace poco tempo, relativamente, la centralidade em los estúdios y comentarios em la própria

*organización administrativa, que se analizaba hasta la sociedad desde diferentes ángulos, olvidándose, esto es los sorprendente, del destinatario natural y próprio de las políticas públicas: la ciudadanía*⁹. (ARANA, 2007, p. 20).

Com efeito, a cidadania requer a constituição de um espaço de participação política efetivo, a partir de instrumentos e mecanismos concretos de ação social, gerando de forma mais consensual possível as regras e normas de conduta, pessoal e institucional, que irão formatar a sociedade civil.

Isto quer dizer que ter direitos no novo espaço público de uma cidadania democrática significa pertencer a uma comunidade política, na qual as ações e opiniões de cada um encontram lugar na condução dos negócios humanos, condução essa compartilhada com o maior número de interessados possível. Cada um pode ser julgado por suas ações e opiniões e não por questões de origem, raça ou classe social.

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, e essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. (VIEIRA, 2001, p. 35).

Para tanto, a participação é fundamental, pois, como continua lecionando Vieira: “o cidadão deve participar de forma argumentativa e crítica nos espaços públicos, pois assim pode se estabelecer o debate”. (2001, p. 228). A participação é considerada “um instrumento fundamental para a realização de uma cidadania ativa”. (MARTÍN, 2005, p. 57).

Na mesma linha de raciocínio,

a cidadania participativa é fundamental, mas para isto, é necessário que cada cidadão esteja apto – importância da educação – a tomar decisões, visto que esta cidadania democrática é fundamental para testar o interesse

⁹ Este ponto de vista, como já observado acentuada e recentemente por Crozier, tem sido tradicionalmente superado pelas abordagens de concentração e dimensões sobre a própria Administração pública ou sobre o governo de caráter fechado, endogâmico ou imanente, como se prefira denominar. A explicação não é complexa porque faz pouco tempo, relativamente, a centralidade nos estudos e comentários sobre a própria organização administrativa, que se analisava a sociedade sob diferentes ângulos, esquecendo-se do destinatário natural e próprio das políticas públicas: a cidadania.

público, bem como para expandir a opinião política. (D'ENTREVES, 1966, p. 73).

Insta, assim, trazer algumas alternativas para o desenvolvimento dessa cidadania ativa, pois o desafio é grande quando se fala em motivar os cidadãos a participarem, tendo em vista o enorme descrédito da população diante do atual cenário político e econômico vivenciado no país. Impende destacar a importância do empoderamento social, especialmente o local, para alcançar esta cidadania ativa.

Baquero aponta cinco alternativas e estratégias de empoderamento:

Privilegiar a dimensão coletiva e não individual; estabelecer a reciprocidade mútua na busca de objetivos comuns; incentivar a formação de associações; promover o desenvolvimento de valores e normas de natureza coletiva para gerar um convívio harmônico e cooperativo; e promover a participação cidadã. (2006, p. 64).

Logo, tais assertivas se mostram muito corretas e fundamentais para o empoderamento cívico, devendo apenas ser acrescentado, como base estruturante, a educação, visto não ser possível e imaginável um processo de empoderamento social sem antes haver a educação dos cidadãos para tal fim.

Com efeito, é imperioso estabelecer uma consonância entre os temas abordados, a fim de identificar novas estratégias para enfrentar a apatia dos cidadãos na participação dos assuntos da esfera pública. Com isso, torna-se fundamental a criação de novos instrumentos, como a inserção de disciplinas no âmbito escolar que tratem e abordem do tema da cidadania.

Essa é uma proposta de fomento à participação, a partir da utilização de estruturas já postas como é a escola. Assim, seria importante a criação de uma política pública educacional voltada para o ensino fundamental e médio, onde tal tema faça parte da grade curricular e seja desenvolvido através de várias práticas curriculares e interdisciplinares.

Sobre o caráter interdisciplinar em que deve ser analisada a cidadania participativa, Souza e Loureiro arguem que:

Uma análise política do termo cidadania, em especial da cidadania participativa, faz parte dos estudos da área de Sociologia, a qual enfatiza a participação da sociedade civil na esfera pública, como uma maneira de encontrar soluções aos problemas políticos, econômicos e sociais dos países, como também uma forma de rediscutir as tendências da globalização e do neoliberalismo. (2009, p. 48).

Portanto, o Estado não pode/deve ser visto como tendo uma função assistencialista, tendo em vista que a relação governo/sociedade implica em direitos e deveres por ambas as partes, com o livre exercício da participação política pelo cidadão.

Não se pode esquecer que um dos elementos formadores do Estado é o povo, e por isso não é apenas o Estado que garante a cidadania, mas principalmente o cidadão consciente dos seus direitos e deveres que faz com que o Estado atue a serviço da cidadania.

Logo, a cidadania não pode ser compreendida unicamente como a qualidade de possuir direitos. Cuida-se também de ação, de participação do povo, de mobilização de pessoas imbuídas do sentimento de solidariedade. É a consciência do povo da necessidade de se tornar parte na construção da esfera pública e no processo de decisão dos rumos da sociedade.

Nesse ínterim, a cidadania se perfaz com a concretização efetiva dos direitos e deveres do homem. Mas ainda há muito que se falar sobre as formas de inclusão do cidadão no cenário político atual, seja fomentando a participação popular direta, através de uma progressiva descentralização da atividade política no que tange à tomada de decisões, seja através de uma maior inserção de plebiscitos e referendos públicos que se realizem de forma efetivamente representativa, seja através de inovações tecnológicas que estimulem o processo de acessibilidade de informações, bem como com a adoção de uma série de outras medidas possíveis e que serão trazidas ao longo do trabalho. Essas medidas podem ser vistas como um passo adiante para o alcance da tão almejada participação política concreta e cidadã como direito fundamental do ser humano.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, parte-se de uma análise acerca da evolução dos direitos fundamentais no tempo e suas dimensões, para, num segundo momento, abordar a participação política e a boa administração pública como direitos fundamentais.

2.1 Breve histórico da evolução dos direitos fundamentais no tempo e suas dimensões

Direitos fundamentais são os considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual. A definição desses direitos denominados fundamentais envolve diferentes aspectos. Numa acepção material, eles dizem respeito aos direitos básicos que o indivíduo, natural e universalmente, possui em face do Estado; em acepção formal, os direitos são considerados fundamentais quando o direito vigente em um país assim os qualifica, normalmente estabelecendo certas garantias para que estes direitos sejam respeitados por todos.

Canotilho afirma que:

Tal como são um elemento constitutivo do Estado de Direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática, dado que o exercício democrático do poder: 1 - significa a contribuição de todos os cidadãos para o seu exercício (princípio do direito de igualdade e da participação política); 2 – implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); 3 – envolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, económicos e culturais, constitutivo de uma democracia económica, social e cultural. Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. (1992, p. 430).

Aludido autor entende ainda que os direitos fundamentais, como direitos subjetivos de liberdade, criam um espaço pessoal contra o exercício de poder antidemocrático, e como direitos legitimadores de um domínio democrático, asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de

organização e de processos com transparência democrática (princípio majoritário, publicidade crítica, direito eleitoral). “Como direitos subjetivos a prestações sociais, econômicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático, desses direitos”. (CANOTILHO, 1992, p. 431).

Assim, podemos afirmar que os direitos fundamentais são o resultado de um longo processo histórico, de uma lenta evolução. Eles não nasceram em uma data específica e nem foram engendrados em um único país, embora alguns momentos da história e certos Estados possam ser mencionados como relevantes para seu surgimento e fortalecimento.

Nessa evolução, surgiram várias declarações de direitos do homem, como a *Magna Charta Libertatum* (1215), a Declaração Americana (1776), a Declaração Francesa (1789), e a Declaração dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (1948), que, certamente, influenciaram o surgimento das proteções jurídicas dos direitos fundamentais em outros países.

Pérez Luño (2004) chama de antecedentes dos direitos fundamentais, os documentos que, de alguma forma, colaboraram para a elaboração das primeiras ideias dos direitos humanos presentes nas declarações do século XVIII, onde talvez o principal documento a ser referenciado seja a *Magna Charta Libertatum*, pacto firmado em 1215 pelo Rei João Sem-Terra. Cabe ressaltar que esse pacto não passou de mero referencial para as futuras elaborações dos direitos humanos, pois, neste pacto, apenas os nobres receberam prerrogativas, deixando a população em segundo plano.

Os direitos fundamentais apresentam algumas características próprias, como esclarece Pérez Luño:

(1) Historicidade. São históricos como qualquer direito. Nasceram, modificam-se e desaparecem. [...]; (2) Inalienabilidade. São direitos intransferíveis, inegociáveis, porque não são de conteúdo econômico patrimonial. Se a ordem constitucional os confere a todos, deles não se pode desfazer, porque são indisponíveis; (3) Imprescritibilidade. [...] Vale dizer, nunca deixam de ser exigíveis. Pois prescrição é um instituto jurídico que somente atinge os direitos de caráter patrimonial, não a exigibilidade dos direitos personalíssimos, ainda que não individualistas, como é o caso; (4) Irrenunciabilidade. Não se renunciam direitos fundamentais. Alguns deles podem até não ser exercidos, pode-se deixar de exercê-los, mas não se admite que sejam renunciados. (2006, p.183).

No Brasil, em face da nova concepção acerca dos direitos fundamentais, eles foram incorporados às Constituições Brasileiras, de modo que, dentro do direito constitucional positivo, a Constituição os elenca como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como apresenta um extenso rol de direitos individuais e sociais.

Refere Ferreira Filho que “a primeira Constituição a adotar, em seu texto, essa inspiração foi a de 1934, no que foi seguida pelas posteriores. As anteriores – 1824 e 1891 – como era de se esperar, manifestavam em seu texto o apego à concepção individualista dos direitos fundamentais”. (1990, p. 285).

Não resta dúvida de que à margem da teorização, no âmbito exclusivo da realidade de nosso tempo, os obstáculos para a concretização dos direitos fundamentais vêm ganhando espaço e força gradativamente. A rigor, diante da crescente degradação do meio ambiente, da expansão incontrolada de meios informáticos e, principalmente, da mídia posta a serviço do Estado e das cúpulas hegemônicas da economia, tais ameaças tendem a se tornar cada vez mais sérias e delicadas, obstaculizando a sobredita concretização dos direitos fundamentais.

Ao abordar a questão dos direitos do homem, Bobbio (1992) insiste na necessidade de se separar a teoria da prática, à medida que percorrem caminhos similares, porém com velocidades não uniformes. Assim, atualmente, muito se tem falado sobre os direitos, porém, a efetivação e concretização não têm ocorrido na mesma proporção na prática. Não obstante, reconhece Bobbio, que o pós-guerra tem conduzido os direitos do homem em “[...] direção de sua universalização e naquela de sua multiplicação [...]”. (1992. p. 83).

Portanto, podemos concluir que os direitos fundamentais estão expressamente resguardados na Constituição e guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Sem eles, a Constituição nada mais seria do que um aglomerado de normas que somente teriam em comum o fato de estarem inseridas num mesmo texto jurídico; de modo que, onde não existir Constituição não haverá também direitos fundamentais.

Como já dissemos, em sua acepção formal, direitos fundamentais¹⁰ são aqueles direitos básicos do indivíduo, reconhecidos pelo direito positivo do Estado, que exige deste uma abstenção ou uma atuação no sentido de garanti-los.

No Brasil, diz-se que os direitos fundamentais recebem especial proteção da Constituição Federal, pois o artigo 5º, § 1º, afirma que eles têm aplicação imediata e porque estão inseridos dentre as cláusulas pétreas, insculpidas no Artigo 60.

A expressão direitos fundamentais já originou grandes discussões jurídicas, sendo que outras expressões como direitos humanos, direitos individuais, direitos do homem, direitos humanos fundamentais, também são largamente utilizadas.

Segundo nos ensina Sarlet (2003), os direitos humanos estariam ligados ao jusnaturalismo, relacionando-se a uma espécie de moral jurídica universal, tendo, portanto, uma concepção mais ampla e imprecisa do que os direitos fundamentais. Estes, por sua vez, possuem um sentido mais preciso e restrito, na medida em que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivado de determinado Estado.

A partir desta diferenciação, cabe mencionar a estreita ligação entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, principalmente pelo fato de que boa parte das constituições modernas teve como fonte de inspiração a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Outrossim, não se pode esquecer que, em que pese a Constituição Federal de 1988 já tivesse previsto, originalmente, em seu Artigo 5º, § 2º, que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, a Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu o § 3º ao artigo 5º, estabelecendo que: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”, o que acaba por aproximar ainda mais os direitos fundamentais dos direitos humanos.

¹⁰ No Brasil, essa expressão engloba vários direitos, tais como: os individuais, os coletivos, os difusos, os sociais, os de nacionalidade e os políticos. No entanto, os direitos fundamentais podem ser estudados e concebidos das mais diferentes maneiras. Dentre essas formas, podemos analisar os referidos direitos dividindo-os em dimensões, como o fazem Bonavides, Bobbio e outros doutrinadores.

Pode-se afirmar que a Carta Magna alargou, significativamente, a abrangência dos direitos e garantias fundamentais, e, desde o seu preâmbulo, prevê a edificação de um Estado Democrático de Direito no país, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

A variedade dos direitos erigidos à categoria de postulados fundamentais tem-se modificado muito com o passar do tempo, levando Bobbio a afirmar que “os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas”. (1992, p. 5).

A partir dessa constatação, a doutrina jusfilosófica passou a adotar uma classificação em gerações ou, mais modernamente, em dimensões de direitos fundamentais, no sentido de possibilitar uma compreensão didática da evolução social desses direitos¹¹.

A história dos direitos humanos no Ocidente é a história da própria condição humana e de seu desenvolvimento nos diversos modelos e ciclos econômicos, políticos e culturais pelos quais passamos; é a forma com que as relações humanas têm sido travadas e que mecanismos e instrumentos institucionais as têm mediado. Em cada uma destas etapas, os direitos humanos foram se incorporando, sendo primeiro nas ideias políticas, e, em seguida, no plano jurídico (portanto no sistema normativo do direito positivo internacional e interno). (LEAL, 2000, p. 33).

Com a evolução do Estado, há igualmente, como uma consequência lógica, o desenvolvimento dos direitos, que conforme explica Gorczewski, ao longo da história vêm sendo classificados por dimensões de direitos:

Primeiro, afirmaram-se os direitos civis e políticos (que limitavam o poder do Estado); mais tarde foram conquistados os direitos sociais (que impõem ao Estado o dever de agir); e finalmente os direitos de grupos ou categorias (que expressam o amadurecimento de novas exigências); e, já é quase unânime, entre os autores modernos a existência de uma quarta fase e para alguns já há uma quinta. (2005. p. 73).

¹¹ Utilizar-se-á a expressão dimensões e não gerações de direitos fundamentais, tal qual a maioria dos autores modernos, entre eles, Daniel Sarmiento e Ingo Wolfgang Sarlet, no sentido de que o reconhecimento de novos direitos deve ser entendido através da ideia de complementariedade e não de substituição de direitos.

Como adverte Sarlet, “costuma-se, neste contexto, marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três dimensões de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta dimensão”. (2003, p. 50).

Há que se dizer que a classificação mais aceita ainda é a de três dimensões, que podem ser sintetizadas basicamente em: direitos civis e políticos ou direitos de defesa do período do liberalismo como os de primeira dimensão; direitos econômicos, sociais e culturais ou direitos a prestações vinculados à luta por direitos da classe operária por políticas públicas como direitos de segunda dimensão; e direitos difusos e coletivos, direitos estes ligados ao princípio da solidariedade, sendo de titularidade indeterminada, entre eles, paz, desenvolvimento, meio ambiente ecologicamente equilibrado, etc., entre os direitos de terceira dimensão.

Todavia, essa clássica construção passa por uma profunda revisão, havendo quem propugne uma quarta e até mesmo uma quinta dimensão dos direitos humanos fundamentais.

Nesse aspecto, cabe transcrever as palavras de Bonavides:

Há na escala evolutiva do Direito Constitucional, legislado ao longo das revoluções e metamorfoses de dois séculos, quatro gerações sucessivas de direitos fundamentais que, passando da esfera subjetiva para as regiões da objetividade, buscam reconciliar e reformar a relação do indivíduo com o poder, da sociedade com o Estado, da legalidade com a legitimidade, do governante com o governado. (2006, p. 353).

Mas antes da análise desse novo movimento de incorporação de direitos fundamentais, façamos uma breve análise dessa importante evolução sociopolítica desses direitos.

De fato, as dimensões de direitos fundamentais podem ser três, quatro ou até cinco, dependendo do autor. Karel Vasak criou o termo ‘gerações de direitos’ em 1979, que foi complementado por Bobbio e, posteriormente, desenvolvido e defendido por Pérez Luño. Para este autor, seriam elas as seguintes: “primeira geração-dimensão: direitos civis e políticos – direitos de liberdade; segunda geração-dimensão: direitos econômicos, sociais e culturais – direitos de igualdade;

terceira geração-dimensão: direitos difusos – direitos de solidariedade”. (2004, p. 25)¹².

A primeira dimensão de direitos fundamentais nasce vinculada à Revolução Francesa de 1789, que visava limitar o poder do absolutismo monárquico, constituindo-se num sistema de proteção do indivíduo em relação ao Estado, como afirma Andrade:

Os direitos fundamentais triunfaram politicamente nos fins do século XVIII com as revoluções liberais. Aparecem, por isso, fundamentalmente, como liberdades, esferas de autonomia dos indivíduos, em face do poder do Estado, a quem se exige que se abstenha, quanto possível, de se intrometer na vida econômica e social, como na vida pessoal. São liberdades sem mais, puras autonomias sem condicionamentos de fim ou de função, responsabilidades privadas num espaço autodeterminado. (2001, p. 51).

A primeira dimensão de direitos dominou o século XIX, e é composta dos direitos de liberdade, que correspondem aos direitos civis e políticos. Tendo como titular o indivíduo, os direitos de primeira dimensão são oponíveis ao Estado, sendo traduzidos como faculdades ou atributos da pessoa humana, ostentando uma subjetividade que é seu traço marcante.

Mais tarde, o processo de ampliação do voto censitário para o universal e a luta pela resolução das desigualdades sociais provocadas pelo capitalismo liberal irão revelar a necessidade de uma nova dimensão de direitos fundamentais, vinculada ao processo de consolidação do Estado Social.

A segunda dimensão de direitos, da mesma forma que a primeira, foi, inicialmente, objeto de formulação especulativa nos campos político e filosófico, e possuíam grande cunho ideológico. Assim como os de primeira dimensão dominaram o século XIX, pois tiveram seu nascedouro nas reflexões ideológicas e no pensamento antiliberal desse século.

Contrariamente aos direitos de primeira dimensão, os quais implicavam uma abstenção do Estado, os direitos de segunda dimensão ou direitos fundamentais sociais, necessitam de uma atuação do ente estatal, no sentido de promoção e garantia desses direitos aos cidadãos.

¹² Para alguns autores existem ainda mais duas dimensões de direitos fundamentais, uma quarta e uma quinta, que são, respectivamente, as referentes à bioética e as novas tecnologias da informação, que Perez Luño inclui ainda na terceira dimensão. Sobre a divisão em cinco dimensões é interessante consultar as obras de Antônio Carlos Wolkmer.

Cingidos ao princípio da igualdade, os direitos de segunda dimensão são considerados como sendo os direitos sociais, culturais, coletivos e econômicos, tendo sido inseridos nas constituições das diversas formas de Estados sociais, portanto, dispersos nos textos legais. Quanto a esses direitos de segunda dimensão, percebe-se que os mesmos atravessaram uma crise de observância e execução, cujo fim parece estar perto, desde que recentes constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais.

De tal sorte, os direitos da segunda dimensão tendem a se tornar tão justificáveis quanto os da primeira; pelo menos esta é a regra que já não poderá ser descumprida ou ter sua eficácia recusada com aquela facilidade de argumentação arrimada no caráter programático da norma.

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, como leciona Sarlet ao afirmar que “uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado”. (2003, p. 56 -57).

Como bem assevera Bonavides:

Os direitos da segunda geração [...] dominam o século XX do mesmo modo como os direitos da primeira geração dominaram o século passado. São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. (2006, p. 518).

Nesse processo evolutivo e com a crise do Estado social, surgiram, já ao final do século XX, questões de cunho transindividual que revelam demandas comuns da humanidade, como a defesa do patrimônio cultural, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, entre outros, dando vazão para o surgimento de uma terceira dimensão de direitos.

Tecendo comentários sobre a terceira dimensão de direitos, Bobbio leciona que “os direitos de terceira geração são direitos cujos sujeitos não são os indivíduos, mas sim, os grupos de indivíduos, grupos humanos como a família, o povo, a nação e a própria humanidade”. (1992, p. 13).

O que diferencia esta terceira dimensão é a sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e à qualidade de vida, o qual reclama

novas técnicas de garantia e proteção. A atribuição da titularidade de direitos fundamentais ao próprio Estado e à Nação, como direitos à autodeterminação, paz e desenvolvimento, tem suscitado sérias dúvidas no que concerne à própria qualificação de grande parte destas reivindicações como autênticos direitos fundamentais.

Os direitos de terceira dimensão são conhecidos como direitos de fraternidade, no sentido contemporâneo de solidariedade, também chamados de direitos coletivos e difusos. Esta fraternidade no sentido de solidariedade, tão necessária para questões essenciais do mundo atual, será seu signo e fundamento.

Importantes as considerações de Reis quanto ao princípio da solidariedade:

Mesmo que ainda pequena, a participação do princípio da solidariedade na interpretação envolvendo os direitos sociais pode otimizar a real efetivação dos direitos, já que é sabido que nem tudo que o que se almeja numa democracia consta escrito na Constituição. A solidariedade utilizada como sustentáculo dos direitos sociais, é valor hermenêutico e, apoiada na proibição do retrocesso social, concentra a ideia de força pela construção de uma interpretação mais ativa, que envolva a consciência do homem enquanto ser coletivo. (2010, p. 3340).

No que tange a esta evolução dos direitos fundamentais, recorda Pérez Luño que “este desenvolvimento histórico gerará um novo Estado de Direito com novas formas de exercer a cidadania e que caracterizará o século XXI de nossa era”. (2004, p. 35).

Lançadas as bases por Bonavides, tem-se que a “globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta dimensão, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social”. (2006, p. 524).

De acordo com este autor, os direitos da quarta dimensão consistem no direito à democracia, direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a materialização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo quedar-se no plano de todas as afinidades e relações de coexistência.

Enquanto direito de quarta dimensão, a democracia positivada há de ser, necessariamente, uma democracia direta, que se torna a cada dia mais possível, graças aos avanços tecnológicos dos meios de comunicação, e sustentada, legitimamente, por informações corretas e por aberturas pluralistas do sistema. É de

se lembrar, também, que deve ser uma democracia isenta, livre das contaminações, vícios e perversões da mídia manipuladora.

Assim, podemos dizer que os direitos da segunda, terceira e quarta dimensão, além de dispersos em todo texto legal jurídico, devem ser materialmente concretizados. E é no seio dessa materialização, dessa solidificação, que se encontra o futuro da globalização política, o início da sua legitimidade e a força que funde os seus valores de libertação.

Enfim, conforme enfatiza Bonavides, “os direitos da quarta geração compreendem o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão-somente com eles será legítima e possível a globalização política”. (2006, p. 526). Ratifique-se aqui, como já afirmado anteriormente, que não há consenso quanto à existência da quarta dimensão de direitos, pois a grande maioria dos autores entende que esses direitos já estão compreendidos na terceira dimensão.

Com igual energia e clareza elucidativa, da gênese hermenêutica, dos direitos fundamentais na sede de sua teorização, Bonavides ensina que se trata de um processo ordinário no Estado constitucional o nascimento e a morte das teorias dos direitos fundamentais. O que deve permanecer é a ideia da proteção pessoal. E todas as teorias dos direitos fundamentais devem colocar-se a serviço da mesma. Com efeito, tem razão o constitucionalista: as teorias dos direitos fundamentais nascem e morrem com os regimes políticos, com as ideologias, com os teóricos do Estado, com os filósofos do poder e com os pensadores políticos.

Pode-se concluir assim que as teorias modernas e contemporâneas, não importando a sua diversidade, só serão acolhidas no constitucionalismo do Estado democrático se tiverem por elemento primário e base de legitimação a liberdade nas quatro dimensões que a dogmática evolutiva daqueles direitos ostenta, e que já foram referidas também sob a designação de direitos de quatro gerações, isto é, direitos individuais, sociais, do desenvolvimento, da paz e do meio ambiente e, de último, despontando no horizonte social e político, os direitos da quarta geração, a saber, a democracia, o pluralismo e a informação.

Atualmente, dentre as funções dos direitos fundamentais podem ser citadas: direito a prestações sociais, visando conferir à sociedade os meios imprescindíveis ao seu justo desenvolvimento; direito à proteção, no intuito de proteger os direitos de

um particular contra o outro; e direito à participação, com a estruturação de vias para que o cidadão possa participar de forma direta na reivindicação de seus direitos.

Para Miranda, direitos fundamentais são

[...] direitos ou posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material - donde direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material. (1988, p. 7).

Afirma ainda o autor que “são direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível atual de dignidade”. (MIRANDA, 1988, p. 9). Assim, os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de pleitear, frente à administração pública, a efetivação dos direitos fundamentais.

A história dos direitos fundamentais, que também é a história da luta pela dignidade humana, faz parte do patrimônio da humanidade. E esse patrimônio deve ser transmitido através de uma educação igualitária, que dê oportunidade a todos. Não resta dúvida de que os direitos fundamentais são conquistas históricas da humanidade, e estas conquistas históricas devem ser valorizadas e divulgadas a partir de uma educação para os direitos humanos e a cidadania.

Somente através de uma cultura que parte de uma educação calcada nos valores da cidadania, da democracia e dos direitos fundamentais é que poderemos reivindicar a efetivação dos direitos humanos para a construção de um mundo melhor.

Essa evolução denota que somente por meio das lutas reivindicatórias que o direito se atualiza e a cidadania conquista as prerrogativas necessárias a cada período histórico. Esse processo, sem dúvida, está incompleto e certamente que outros direitos serão conquistados.

O que se observa na legislação contemporânea é um respeito muito grande que vem sendo atribuído aos direitos fundamentais em suas multifaces, ou seja, a dignidade da pessoa humana, os direitos sociais, o reconhecimento da cidadania e a maior participação das pessoas nas questões sociais de interesse coletivo.

Partindo dessas premissas acerca da evolução dos direitos fundamentais e de suas dimensões, passamos a desenvolver, a seguir, o tema do direito fundamental de participação política, reafirmando o papel da sociedade de

desenvolver a participação cidadã nas decisões que interessam à coletividade, como mecanismo de concretização de uma boa administração pública, calcada no envolvimento efetivo da população na tomada de decisões e no destino da coletividade.

2.2 O direito fundamental de participação política

A Constituição Federal de 1988 consagrou, verdadeiramente, um Estado Democrático de Direito, caracterizado por oportunizar a ampla participação popular na formação da vontade política, viabilizando um amplo controle do poder por parte dos cidadãos, seu absoluto e legítimo titular. É possível, pois, afirmar o enaltecimento da participação popular na gestão da 'coisa pública', trazendo uma conotação de direito fundamental à participação, como condição de cidadania e pressuposto da democracia. Por isso, a importância dos estudos que buscam fundamentar e garantir a participação, como objetivado na presente pesquisa.

O estudo tem o objetivo de apreciar alguns elementos da ideia de participação política, primeiramente, caracterizando-a como direito fundamental no Estado Democrático de Direito, bem como analisando-a no que diz respeito a sua vinculação com as ideias de cidadania, democracia e direito à boa administração pública, como forma de debater novas perspectivas e fundamentações necessárias à (re)legitimação da participação política na sociedade contemporânea.

Partindo de uma tentativa de conceituar a participação política, participar vem do latim *participare*, significando tomar parte em algo, pertencer a, mas também significa informar, comunicar. Assim, participação política significaria tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões.

Portanto, há de se construir um conceito acerca do significado de participação. Em virtude da dificuldade de universalização do termo, a tarefa é árdua. No entanto, para Gohn, participação é

[...] um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. (2008, p. 30).

A participação em comento é aquela significativa, a ponto de causar alterações sociais e repercutir seus efeitos nas gerações futuras. A participação exerce sua plenitude quando revestida de poderes deliberativos, sendo condição prévia para a construção da democracia e para o efetivo combate às desigualdades econômicas e sociais.

Nessa seara, tem-se que a participação política como direito fundamental advém do conceito principiológico de democracia, ou seja, é o governo do povo e para o povo. Segundo a visão de Kelsen:

Tem-se afirmado que a democracia enquanto sistema político, isto é, enquanto certo tipo de convenção institucional cuja finalidade é promover decisões políticas, legislativas e administrativas, é incapaz de construir um fim em si própria, independentemente das decisões que venham a forjar sob determinadas condições históricas. (2000, p. 143).

Desta forma, pode-se compreender que a democracia é uma forma de governo voltada ao interesse popular. Por isso, em qualquer modelo em que o indivíduo não participa da decisão política, não há cidadania, nem tampouco democracia.

Ao longo da história já ocorreram formas de governo com alguma participação: nas *polis* da antiga Grécia, na Europa das comunas livres e das Repúblicas, nas estruturas políticas africanas baseadas no consenso, nas tradições de tolerância, nos regramentos políticos de imperadores Hindus como Ashoka e Akbar, na Corte de Saladino, entre outros.

Mas é a partir das revoluções democráticas do século XIX que se vai conquistando, progressivamente, o direito a uma participação política de todos os cidadãos. A base racional em que se sustentavam tais direitos de participação era a de igual condição de todo cidadão. O poder político, as funções públicas e os cargos políticos devem estar abertos, a princípio, a todos os cidadãos em igualdade de condições. Somente quando o poder e a gestão pública estão abertos a todos, em igualdade de condições, podemos falar de uma democracia efetiva. A livre participação dos cidadãos na vida pública é um aspecto iniludível do que hoje entendemos por sociedade democrática.

A participação popular deve ser entendida, pois, como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros, em igualdade de condições, garantido pela

Constituição Federal, necessário à concretização do princípio democrático e do Estado Democrático de Direito.

Nessa linha de entendimento, afirma Cunha Filho:

Participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição [...] antes de ser um direito fundamental, é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos. (1997, p. 91-92).

O direito à participação no Brasil traduz a noção de dignidade humana hoje prevista na ordem jurídica brasileira. De fato, influenciar nos atos de interesse da coletividade é condição básica das pessoas que a formam, sem a qual não se tem uma vida digna; significa, igualmente, concretizar os princípios constitucionais da soberania popular e do regime democrático.

Na mesma direção:

[...] o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorre diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (SCHIER, 2002, p. 27).

O enunciado jurídico dessa participação incide, antes de tudo, na participação nos poderes Executivo e Legislativo, por si mesmo ou por seus representantes, nas manifestações do poder estatal e no estabelecimento dos objetivos políticos e programáticos do poder.

O reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos, que delineiam o destino da comunidade, encontra-se expressamente reconhecido nos principais documentos internacionais e também nas Constituições da maioria dos Estados Modernos.

De acordo com Gorczewski e Martín:

A participação é fundamental, e a primeira etapa a vencer-se é acabar com qualquer forma de exclusão social, pois com a exclusão social não pode haver cidadania, ninguém pode ser verdadeiramente cidadão na presença de um não cidadão. Se existem excluídos da cidadania, então, os direitos dos incluídos - mesmo aqueles duramente conquistados - tenderão a parecer privilégios. Vencida a primeira etapa, a da exclusão social, a próxima é a de acabar com as demais exclusões - tão graves como a primeira - culturais, étnicas, sociais - há que se universalizar a cidadania e universalizar a cidadania significa o oposto de nacionalizá-la, é o

reconhecimento da existência de gêneros, etnias, religiões, culturas. É garantir a cada indivíduo a participação plena em seu grupo e ao grupo a plena participação na comunidade maior – não necessariamente nacional. (2011, p. 110-111).

Já as modalidades e os graus de participação são incontáveis. Para Lapierre:

A mais restrita é o voto, que produz motivações mais complexas e sob diversas influências. A mais completa é a carreira política profissional. Entre esses dois extremos está a adesão a um partido e, num grau mais elevado, a militância a serviço desse partido, mas também a atividade em grupos de pressão (*lobbies*) que impõem sua força (inclusive econômica) para obter decisões conforme o interesse particular de grupos, categorias, comunidades ou corporações. (2003, p. 78).

Isto quer dizer que o âmbito político é aquele onde todas as iniciativas buscam o bem-estar de um povo e isto deve ser incumbência de toda a sociedade organizada, tanto daqueles que possuem autoridade como daqueles que não a possuem, pois, como diz Fernández-Largo “todos devem ser elementos ativos na promoção do bem comum”. (2002, p. 39).

Por óbvio que nos referimos aqui a uma participação política autêntica, isto é, aquela que leva em consideração as relações de poder e a luta pela igualdade de direitos. Referindo-se à participação autêntica e plena em projetos que levem à efetiva solução de problemas reais, assevera Hart que:

Os indivíduos desenvolvem capacidades de reflexão crítica e comparativa das perspectivas que são essenciais para a autodeterminação de suas opções políticas, além de fomentar a democratização da sociedade. Então, com a autêntica participação ocorrem dois benefícios: um individual, que atinge a autoestima e permite que o indivíduo se desenvolva como cidadão, mais competente, mais responsável e seguro de si, ao mesmo tempo em que se dá um benefício social, a melhoria da organização e funcionamento da comunidade através da democratização. (1993, p. 28).

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a mais precisa e detalhada carta de direitos de nossa história, que incluiu a identificação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, além de um conjunto preciso de garantias constitucionais. Esse fato significou enorme avanço conceitual e jurídico para a promoção dos direitos humanos, entre eles, o direito de participação política.

Depois de quase quinhentos anos do descobrimento do Brasil, os brasileiros conseguiram garantir na Constituição Federal de 1988 o direito de fiscalizar e controlar as ações do governo. Esse direito pode ser exercido diretamente pelas

pessoas ou por seus representantes eleitos. Logo, a interpretação dada ao Estado Brasileiro contemporâneo está estritamente vinculada às normas constitucionais, que dilataram os direitos e garantias fundamentais, visando a construção de um Estado Democrático de Direito, com o escopo e a pretensão de garantir o exercício de direitos coletivos e individuais, de modo todo especial, mediante a participação da sociedade no Estado.

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Dallari refere-se a esta questão da seguinte forma:

A participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais. (1996, p. 13).

Vários artigos da Constituição de 1988 prevêm a participação do cidadão na gestão pública, dentre eles, o direito à prestação de informações (Art. 5º, inciso XXXIII), o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público (Art. 5º, inciso XXXIV), o direito de petição, a qualquer pessoa, independente de ser ou não cidadão, para defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, inciso XXXIV).

Nesta linha de pensamento:

O exercício da cidadania encontra-se presente no texto constitucional, como por exemplo, o plebiscito (Art. 14 I, 49, XV, Art. 18, §3º e §4º, da Constituição Federal), o referendo (Art. 14, II, e 49, XV) e a iniciativa popular (Art.14; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 61 caput e § 2º, todos da Constituição Federal). (LEAL, 2005, p. 13).

Em termos de legislação infraconstitucional, notadamente no âmbito dos serviços públicos, podem-se citar algumas normativas brasileiras que igualmente vão naquela direção de transparência, associada com participação política da comunidade, dentre as quais: a) a Lei Federal nº 8. 987/95, regulando, ainda que de forma tímida, a participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias; b) a Lei Federal nº 9. 427/96, que

trata do setor elétrico, exigindo audiência pública para a tomada de decisões que afetem consumidores e mesmo agentes econômicos envolvidos, a ser convocada pela Agência Nacional de Energia Elétrica; c) a Lei Federal nº 9.472/97, que trata das Telecomunicações, demandando consulta pública para o debate dos regulamentos que gestarão tais serviços; d) a Lei Federal nº 9.472/97, que trata da Agência Nacional do Petróleo, perquirindo também audiência pública para quaisquer ações ou decisões que atinjam consumidores direta ou indiretamente; e) a Lei Federal nº 10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, criando uma série de instrumentos e espaços de participação social.

Por outro lado, as Constituições Estaduais estenderam a participação popular a diversas outras áreas, notadamente àquela referente ao monitoramento das políticas sociais. Na mesma trilha as leis orgânicas municipais contemplaram várias formas de participação direta do cidadão no planejamento municipal, com destaque para os conselhos municipais, o orçamento participativo e as audiências públicas.

É de se observar o surgimento de outras formas de participação direta ou semidireta no Brasil, como a criação de ouvidorias e a instituição de serviços de apoio à participação popular (PROCON, defensorias públicas, etc.) que ampliam o campo de incidência da participação popular.

Portanto, a participação popular afigura-se como direito fundamental da pessoa humana, sendo, por isso, condição lógica de um governo democrático. Seja perante os órgãos públicos, seja perante a sociedade, fundamental é que a concepção de participação popular esteja sempre atrelada às ideias de democratização do espaço público e concretização dos direitos fundamentais próprios do Estado Democrático de Direito.

2.2.1 A participação política como direito-dever cívico-político: pressuposto para concretização dos direitos fundamentais e sua expressão como cidadania ativa

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, adota o princípio democrático, prescrevendo que todo poder soberano advém do povo e por meio de seus representantes.

Os dispositivos constitucionais referentes aos direitos políticos têm por objetivo regular a atuação da soberania popular. Niess (2000) nos ensina que o povo é soberano e detentor do poder. Assim, dentre os direitos fundamentais dos cidadãos situa-se o poder de exercer a cidadania participativa, ou seja, adentrar na seara dos direitos políticos de seu município, estado ou país.

Avelar (2007) leciona que o termo participação provém da palavra latina *participatio*, que significa “tomar parte em”. Nesse passo, compreende-se a participação como uma forma de interligação entre grupos com objetivos semelhantes, ou seja, cuja finalidade seja a influência do processo político. Pode-se abranger a identificação de interesses gerais e comuns e adentrar a participação como forma estratégica de exercício de algum grau de distribuição de poder para aqueles que reivindicam sua parcela de participação no sistema organizacional político.

Embora diversas análises ainda atenham-se apenas às atividades eleitorais e partidárias, em grande maioria considerando apenas o voto como meio indutor de participação, considera-se tal concepção como minimalista, visto que, mesmo com todas as formas explicitadas anteriormente, jamais se esgotará os mecanismos de inserção do cidadão no meio democrático, ao passo que é seu direito e dever insurgir-se em face dos possíveis desmandos de seus governantes e representantes.

Entende-se, então, que o cidadão também possui o dever de participação, logo que se pressupõe uma sociedade aberta aos questionamentos e intervenções sociais, que permite aos governantes abordarem suas questões sem considerar o interesse público enquanto a sociedade se mantém inerte à sua conduta.

Importante que se altere a visão paternalista e assistencialista que a sociedade possui do Estado, visto que ambos possuem direitos e deveres e o não cumprimento destes deveres pode acarretar a perda dos direitos. Certamente o Estado, ou seus governantes, muito pouco se interessam com a propagação destas informações, visto que, sem participação não há como fiscalizar e cobrar atos.

Para tanto, torna-se necessária a discussão da valoração das capacidades diversas no âmbito de prioridades públicas, incluindo a participação pública nesse debate, de forma a firmar premissas democráticas e de responsabilidade social. Uma abordagem orientada para o exercício das liberdades participativas não pode deixar de ser central para a análise de políticas públicas. (SEEN, 2000, p. 148-149).

Ademais, a participação como fonte direta de fiscalização deve ser estimulada e elucidada como forma de exercício da democracia e de formação de cidadãos proativos.

Os direitos fundamentais estão incorporados em nosso ordenamento, ao passo que a vida em sociedade exigiu a criação de garantias que assegurassem os direitos do homem. Dessa forma, faz-se mister o entendimento dos direitos fundamentais para que se possa alcançar uma maior compreensão acerca da relevância e do nascimento da participação política universal, bem como perceber que estes direitos nos asseguram a participação igualitária.

Gorczewski aduz que:

Trata-se de uma forma abreviada e genérica de se referir a um conjunto de exigências e enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos, quer por entendermos que estão garantidos por normas jurídicas superiores, quer por entendermos que são direitos inerentes ao ser humano. Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem com o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar plenamente da vida; e são universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar. Eles representam as condições mínimas necessárias para uma vida digna. (2005, p. 17).

Tem-se, pois, que o direito nasce diante das realidades do mundo e a participação política nada mais é do que o povo valendo-se de seu direito natural de tomar parte nas realizações de sua comunidade/espço local para que possa alterar de forma objetiva e propícia as realidades sociais.

Nesta seara, os direitos fundamentais elencados no art. 5º da Constituição Federal possuem a força de impulsionar o sistema, desde que o cidadão saiba e queira exercê-lo, conforme leciona Leal:

[...] embora a Constituição Brasileira de 1988 assevere que os Direitos Humanos são objeto de proteção nacional; entretanto, como já firmado, tais direitos não têm recebido a devida atenção dos operadores jurídicos e das instituições oficiais (especialmente da tutela jurisdicional do Estado), por diversas razões e, principalmente, porque inexistente no universo reflexivo dos operadores do direito uma hermenêutica que leve em conta os seus significados multifacetados e sua importância social. (2000, p. 27).

Diante disso, é possível perceber a relevância social da participação política como meio propulsor da efetiva concretização dos direitos fundamentais e a contribuição necessária do cidadão para com o sistema, ao passo que a realização

de medidas eficientes não incumbe tão somente ao Estado, mas também àquele que busca a realização da cidadania.

E, justamente, quanto se aborda esta multifuncionalidade dos direitos fundamentais, principalmente no que concerne à função do direito à participação, pode-se perceber que, através da participação efetiva dos atores sociais, a qual é constitucionalmente reconhecida, é possível falar em Estado Democrático de Direito. Aliás, vale frisar que a Constituição Federal é rica em instrumentos de participação e exercício direto da democracia, ao lado, evidentemente, da democracia indireta, exercida através do voto, já que prevê, entre outros, formas de consulta popular, como o referendo e o plebiscito, a ação popular, a ação civil pública, o controle difuso de constitucionalidade, a iniciativa legislativa, entre outros remédios.

Di Pietro divide as formas de participação popular em duas grandes modalidades:

Formas de participação direta, como, por exemplo, a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito; e formas de participação indireta, como a participação por meio de ouvidor, ou através da atuação em conselhos. Outro critério de classificação corresponde às possibilidades de participação democrática dentro de cada um dos poderes do Estado definidos por Montesquieu. (1993, p. 28).

Com base nesse critério, pode-se conceber uma estrutura como a que segue: Poder Legislativo: a consulta prévia, as audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito ou referendo; Poder Executivo: conselhos de gestão, direito de petição, ouvidor (*ombudsman*); Poder Judiciário: ação popular, representação ao Ministério Público e ação civil pública.

Mas, em que pesem as inúmeras formas de participação social disponíveis, o comodismo e a apatia dos atores sociais é evidente. Prova disto é o escasso número de ações populares ajuizadas, em uma nítida demonstração de que a coisa pública, geralmente, não é considerada pelos cidadãos como pertencente a todos. Ao contrário, apresenta-se difundida a percepção de que o público é do governo, da administração pública, competindo ao administrador público gerenciá-lo. Em razão disto, tem-se o enfraquecimento da participação social e do conceito de cidadania no Estado Democrático de Direito e da própria Constituição Federal.

Atualmente, o que se tem visto é que os cidadãos quase que limitam a sua participação ao exercício do voto. Sobre a participação do cidadão na condução dos assuntos políticos, Leal menciona que:

Ocorre que a concepção hegemônica no âmbito daqueles direitos civis e políticos tem sido restringida a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaço minúsculo de ação social, sem maior reflexividade e mobilização política das comunidades, adotando, por exemplo, o voto como o grande e quiçá único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos. (2008, p. 193).

Isto quer dizer que a participação tem sido restringida a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaço minúsculo de ação social, sem maior mobilização política das comunidades, adotando, por exemplo, o voto como o grande e, talvez, único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos.

O problema é que tomar o conceito de cidadão apenas no aspecto negativo/passivo significa restringir o conceito de democracia. A não participação direta e efetiva do cidadão acaba por afastá-lo das decisões que lhe são diretamente relacionadas e, conseqüentemente, do governo. Soma-se a isso o fato de que esta falta de participação também determina que os governantes, no trato das questões que lhes são afetas, deixem de considerar o interesse dos governados como imprescindível.

Por esta visão, o Estado só tem sentido e valor como um garantidor de direitos, com um cunho meramente assistencialista. Parece que o cidadão, que, nestes moldes, já não mais pode ostentar o título de cidadão, esquece que toda a relação, inclusive governo-sociedade, é calcada em direitos e deveres, e que o não exercício dos deveres, pode levar à perda dos direitos.

Contudo, é importante destacar que a falta de participação do cidadão ocorre, também, por (des)interesse dos governantes, que, muitas vezes, propositadamente, não propiciam e estimulam a participação real das pessoas na tomada das decisões públicas. Isto ocorre, por exemplo, nos casos em que as consultas populares são pouco divulgadas e as reuniões ocorrem em dias úteis, em horários de expediente, o que acaba por limitar a participação de muitas pessoas. Com isto, tem-se uma participação formal da comunidade envolvida, sem, contudo, se conseguir captar a real vontade do povo.

Por outro lado, pode-se atribuir a ausência de participação social à falta de cultura constitucional existente em países como o Brasil. Tal fato ocorre, inclusive, entre os operadores do direito, na medida em que, já nos bancos acadêmicos, há o estímulo para o estudo das questões civis, penais, trabalhistas, sendo que, na maioria das universidades, o estudo do direito constitucional é relegado a um segundo plano.

O que é necessário, então, para que se possa dizer que o Brasil é um Estado Democrático de Direito é, sem sobra de dúvida, conscientizar o cidadão para que passe a exercer a democracia de forma ativa, não apenas exigindo do Estado o que considera serem seus direitos, na concepção do Estado paternalista, mas, principalmente, exercendo seus deveres como cidadão pró-ativo.

A evolução atual do Estado, com a inserção do modo democrático organizativo, aprimorou os mecanismos de fiscalização pela sociedade, caracterizando como de importância fundamental. Para a concretização do controle social, como sucedâneo da participação popular, é imperioso que exista a transparência dos atos governamentais.

O controle social emerge como imperativo de estatura constitucional, mas não pode receber contornos apenas teóricos, mas sim uma expansiva vinculação ético-jurídica entre a atuação do controlador social e a daqueles que exercem poderes-deveres no seio do aparato estatal. (FREITAS, 2009, p. 25).

Isto implica em que o próprio cidadão, como o principal agente social envolvido, e a sociedade civil em geral, tenham interesse em participar das decisões públicas, de buscar a melhor forma de gerir o que é público.

Então, para perfectibilizar seus direitos de participação, o cidadão deve utilizar-se dos diversos instrumentos previstos na Constituição Federal e, principalmente, através da busca pela defesa e implementação dos direitos humanos e fundamentais, fazer valer sua condição de integrante das mudanças sociais e decisões sobre o bem público.

Por este motivo, impõe-se pensar formas alternativas de viabilização da participação. Nestas circunstâncias, precisamos construir a emancipação social necessária ao agir cidadão a partir de uma relação entre o respeito da igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença. É o que propõe Santos quando assinala:

“uma luta pela igualdade tem de ser também uma luta pelo reconhecimento da diferença”. (2007. p. 62-63).

Assim, a cidadania ativa, para ser exercitada, depende da existência de um espaço público compartilhado entre a Administração e os cidadãos, com condições ideais de fala estendidas a todos. É fundamental que o Estado, no desenvolvimento das suas ações, cuide para que sejam respeitadas a igualdade e a diferença.

Para isso, anota Parente, é “importante a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas que permitam a participação dos diversos grupos sociais, propiciando ainda a capacitação das comunidades no que diz respeito à cidadania, direitos humanos e políticas públicas”. (2006. p. 205).

Conseqüentemente, caberá ao Estado estimular a participação do cidadão e fazer com que ele se sinta valorizado, criando-se uma cultura de participação. Já não há espaço para o modelo centralizado, no qual todas as decisões são de responsabilidade exclusiva dos administradores.

Dado o estado de fragilidade econômica e cultural por que passa a maior parte da sociedade brasileira, e em face da capacidade de organização e mobilização do mercado neocapitalista que se fortifica a cada momento no país, impõe-se ao Estado a tarefa de criar condições objetivas e subjetivas à realização das prerrogativas e promessas constitucionais vigentes, notadamente a partir de procedimentos democráticos de inclusão social em todas as esferas e momentos da ação política das demandas comunitárias.

Cabrera aponta alguns aspectos que, em qualquer caso, vão propiciar e potencializar a efetivação da participação cidadã, quais sejam:

*Elección directa de cargos frente a la elección en segundo grado; cargos revocables frente al aperiodicidad de los mismos; elecciones en listas abiertas frente a elecciones en listas cerradas; participación directa en las decisiones; control directo de la gestión; gobierno de la asamblea frente al gobierno de un líder*¹³. (2008, p. 80).

Então, ao Poder Executivo compete estimular a participação através de mecanismos como a consulta popular, conselhos municipais, audiências públicas, plebiscito, referendo, etc., chamando os atores sociais a tomarem parte das

¹³ Eleição direta de cargos frente à eleição em segundo grau; cargos revogáveis frente à periodicidade dos mesmos; eleições em listas abertas frente às eleições em listas fechadas; participação direta nas decisões; controle direto da gestão; governo da assembleia frente ao governo de um líder. (tradução livre).

decisões atinentes à administração pública, fazendo com que, através do engajamento, eles se sintam responsáveis pela implementação das decisões.

O que é necessário, realmente, é que os cidadãos passem a se sentir responsáveis pela coisa pública, que a sociedade civil se organize não apenas como uma opção para quando o Estado for omissivo, mas como uma aliada do Estado para o desenvolvimento do bem comum.

É necessário que os operadores do direito e os formadores de opinião estimulem o exercício do direito de participação. Nesta linha, a utilização de institutos como a Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, a Ação Civil Pública, os quais estão elencados dentre os direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição Federal, bem como a organização da sociedade civil, levará a uma maior efetividade destes direitos e ao reconhecimento de que a Carta Magna de 1988 pretendeu que se desse maior atenção e proteção aos direitos fundamentais.

Perez considera que a participação tem ainda o mérito de aproximar a sociedade e a Administração, como se pode observar através de suas considerações:

Para nós, a participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, que atenda à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para a sua legitimidade, tanto em função de adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e, muitas vezes, a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta. (2006, p. 169).

Assim, a implementação do direito fundamental de participação pressupõe a participação ativa, efetiva e legítima das pessoas, para que estas possam ostentar o título de cidadão. Para isso, torna-se imprescindível a formação da cultura constitucional de participação, mas, também, do interesse dos próprios integrantes da sociedade, através da participação de forma individual, ou até mesmo da organização da sociedade civil e, ainda, fundamentalmente, do incentivo do Estado, estimulando e fomentando a participação dos cidadãos para que, através da real participação, tenham a verdadeira legitimidade de seus atos.

Esta aproximação entre sociedade e administração através da participação cidadã efetiva contribuirá para a concretização do direito fundamental à boa administração pública, que será analisado ainda neste capítulo.

2.2.2 Direitos Humanos e participação civil: a democracia participativa como direito humano fundamental de quarta dimensão

Neste ponto, importante observar a teoria de Bonavides, no sentido de identificar claramente a democracia participativa como direito humano fundamental de quarta dimensão.

Da evolução das dimensões de direitos observa-se uma nítida ampliação do princípio democrático, ou seja, quanto maior ênfase se dá à participação, quantitativa e qualitativamente, mais amplo é o catálogo de direitos humanos. Mas nunca se viu um processo de ampliação da democracia, especialmente a participativa, como se vê hoje, sendo justamente esse o elemento central da construção da quarta geração de direitos humanos fundamentais.

Com relação ao conceito de democracia participativa, Bonavides explica que “do ponto de vista teórico, faz-se mister, portanto, acrescentar e admitir que a democracia participativa, soube transcender a noção obscura, abstrata e irreal de povo nos sistemas representativos, transcende, por igual, os horizontes jurídicos da clássica separação de poderes”. (2001, p. 27).

Essa forma de democracia representa o amadurecimento do sistema representativo e da própria teoria da separação dos poderes, bem como uma importante evolução da teoria dos direitos fundamentais.

No entanto, é no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas que fica mais evidente esse direito:

Os direitos civis e políticos estabelecidos pela ONU neste documento foram: direito à igualdade de trato ante os tribunais e demais órgãos de administração da justiça; direito à segurança da pessoa e à proteção pelo Estado contra toda a violência ou dano físico, tanto infligidos por funcionários do governo como por indivíduos, grupos ou instituições; direitos políticos, em especial o de participar de eleições, de votar e ser candidato, com base no sufrágio universal e igual, a tomar parte no governo, assim como na condução dos assuntos públicos em todos os níveis, e à igualdade de acesso à Administração Pública; o direito de liberdade de trânsito e de residência dentro das fronteiras do Estado, direito a sair de qualquer país, inclusive do próprio, e voltar ao próprio país; direito à nacionalidade; direito

ao matrimônio e à escolha do cônjuge; direito à propriedade individual ou em associação; direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; direito à liberdade de opinião e expressão; direito à liberdade de reunião e associação pacífica. (LEAL, 2008, p. 192).

Sob uma perspectiva internacional, existe uma clara posituação dos direitos fundamentais de participação civil. Sob o aspecto interno, no caso brasileiro é nítida a adoção na Carta Política de 1988 de um direito fundamental à participação na Administração Pública, especialmente quando se observam os instrumentos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, que são exemplos de democracia participativa.

A incorporação desses direitos de participação direta na administração é tão importante na teoria de Bonavides que o mesmo identifica o seu surgimento com o advento de um terceiro modelo de Estado de Direito que nomina de Estado de Direito da democracia participativa. Note-se que a transição do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito era notadamente vinculada à transição dos direitos humanos fundamentais de primeira para os de segunda dimensão.

Somente assim, o direito fundamental à participação social se desvincula dos clássicos direitos civis e políticos consagrados numa espécie de segundo momento dos direitos individuais liberais de primeira dimensão e assume, efetivamente, um caráter de “novos” direitos, ou seja, direitos de quarta dimensão:

Na verdade, enquanto os direitos civis e políticos à autodeterminação foram aplicados somente à esfera do governo, a democracia esteve restrita ao voto periódico ocasional, contando pouco na determinação da qualidade de vida das pessoas. Para que a autodeterminação possa ser conquistada, aqueles direitos humanos e fundamentais precisam ser estendidos do Estado a outras instituições centrais da sociedade, pois a estrutura do contemporâneo mundo corporativo internacional torna essencial que as prerrogativas civis e políticas dos cidadãos sejam ampliadas, permanentemente, por um conjunto similar e variado de deveres, centrados na ideia de responsabilidade coletiva que marca a gestão dos interesses comunitários. (LEAL, 2008, p. 194-195).

Todavia, o problema mais latente é o da efetivação desse direito fundamental de participação, com a criação de instrumentos que efetivem a democracia participativa.

Portanto, a participação política está devidamente assegurada na Constituição Federal e pode ser apreciada como direito fundamental/humano de mais alta relevância.

É evidente a consolidação em âmbito externo (internacional) e interno (constitucional) do direito humano fundamental à democracia participativa, sendo imperiosa a criação de instrumentos práticos capazes de dar real efetividade a esse importante direito humano fundamental de quarta dimensão.

Assim, não é possível deixar de notar que o Texto Constitucional Pátrio, em diversos momentos, pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa. Em face disso, teve início no Brasil a real democratização administrativa, a ser implementada por intermédio da participação popular na Administração pública.

Exemplificando o que a Constituição Brasileira de 1988 estabelece no parágrafo único do artigo 1º, cumpre registrar que, sinalizando o caminho da colaboração entre Administração e população, a Lei Maior admite, no inciso X do artigo 29, “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, concretizando-se, por exemplo, na idealização do Plano Diretor (artigo 182 e seguintes). Por seu turno, o inciso VII do parágrafo único do artigo 194 possibilita uma gestão democrática e descentralizada da seguridade social, “com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Gestões similares estão previstas no inciso III do artigo 198 (saúde), inciso II do artigo 204, (assistência social) e inciso VI do artigo 206 (ensino público). A conservação do patrimônio cultural brasileiro deve ser promovida com a cooperação da comunidade (parágrafo 1º do artigo 216), e a tutela do meio ambiente (bem de uso comum do povo) há de ser levada a efeito com a participação da comunidade (*caput* do artigo 225), sendo dever do Estado a promoção da educação ambiental e da conscientização pública para o fim aludido (inciso VI do artigo 225).

A configuração do direito à participação nas decisões estatais no sistema constitucional brasileiro comprova que, de uma perspectiva unidimensional, Estado-súdito (o indivíduo não era possuidor de direitos, mas, unicamente, de deveres para com o Estado), passou-se a uma perspectiva bidimensional, Estado-cidadão (direitos e deveres originados do vínculo da cidadania destinam-se ao Estado e aos indivíduos). A noção de cidadania foi e continua a ser objeto de transformações, razão do contínuo aprofundamento de seu conteúdo e extensão de seu alcance.

Para Comparato a participação há de se instaurar em cinco níveis:

(i) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna, (ii) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais, (iii) no controle do poder político, (iv) na administração da coisa pública e (v) na proteção dos interesses transnacionais. (1996, p. 10).

Cabe transcrever ainda mais algumas considerações do autor no que tange à participação popular na administração da coisa pública:

A relevância da atuação administrativa do Estado social é um fato sobejamente conhecido. Convém, no entanto, advertir para a falsa dicotomia que se procura hoje inculcar, no tocante à distribuição equitativa do bem-estar social, entre o estatismo e o privatismo. O princípio da participação popular permite evitar esses extremos, introduzindo uma linha de ação mais democrática na administração da coisa pública. (Idem, p. 19).

Eis a figura do cidadão que manifesta sua vontade em fazer parte de procedimentos passíveis de culminar em decisões estatais que afetem seus direitos, não somente de natureza individual, mas de ordem coletiva ou difusa.

É o cidadão consciente de seus direitos civis, políticos e sociais, e que deseja tomar a palavra e expressar a sua opinião nos assuntos relativos à condução das atividades públicas. É o cidadão responsável, conhecedor de seu compromisso social de intervir na esfera estatal, visando com que as decisões dela emanadas possam ajustar-se, o mais possível, com a realidade social. É o cidadão cooperador, que almeja não ser visto como intruso ou estranho na organização administrativa, mas como o seu principal colaborador. Enfim, é o cidadão participador, que assume posturas proativas perante uma Administração pública que deve agir em proveito dos cidadãos e de toda a sociedade.

A concepção acima aludida corresponde à noção de democracia participativa, que, para Canotilho, compreenderia um sentido amplo e um sentido restrito. O primeiro significaria “a participação através do voto, de acordo com os processos e formas da democracia representativa”; o segundo, traduziria “uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional”. (1992, p. 414).

Boaventura de Souza Santos apresenta três teses para o fortalecimento da democracia representativa: a primeira delas é pelo fortalecimento da demodiversidade, que implica em reconhecer que a democracia não deve assumir uma só forma. “Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido de deliberação pública ampliada e do adensamento

da participação”. (SANTOS, 2002, p. 77). Já a segunda tese refere o fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global.

Novas experiências democráticas precisam de apoio de atores democráticos transnacionais nos casos nos quais a democracia é fraca, como ficou patente no caso colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem-sucedidas como a de Porto Alegre e a de Panchayats na Índia precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas para o modelo hegemônico. (SANTOS, 2002, p. 77).

Já a terceira tese reforça a ampliação do experimentalismo democrático, afirmando que as novas experiências bem sucedidas surgiram de realidades sociais, onde o formato de participação foi sendo adquirido experimentalmente. Santos leciona que “é necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções”. (2002, p. 78).

Para tornar possível uma democracia participativa, com a participação política ou social efetiva dos cidadãos, torna-se, assim, imperiosa a aproximação do Estado com a sociedade civil.

Como compreende Teixeira, a participação cidadã é um mecanismo importante em que se redefinem os papéis, a saber:

[...] participação cidadã: processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. (2001, p. 30).

Claro está que tal aproximação não se trata de um processo simples, mas que precisa ser (re)construído com novas formas, onde se redefinem os papéis do Estado e da sociedade, pois somente com esse fortalecimento se torna viável uma nova dimensão de participação, pois, hoje, a participação ainda é algo em construção, mas que necessita ser redefinida.

Ensina Muniz:

À comunidade deve ser dada toda a oportunidade de participar, identificar problemas, revelar contextos, desenvolver possibilidades, explorar oportunidades, refletir sobre as suas consequências e, até mesmo, fazer suas próprias escolhas. Afinal de contas, é a nossa cidade e nós a conhecemos melhor do que qualquer outra pessoa estranha a ela.

Entretanto, muitos são os interesses particulares que atuam em uma cidade, como, por exemplo, os dos proprietários de imóveis, dos comerciantes, dos residentes, dos consumidores, dos atletas, dos ambientalistas, bem como dos empresários, pois não podemos esquecer que a cidade pertence a todos e, como tal, não é propriedade particular de nenhum grupo. Assim sendo, ela não deve ser submetida aos caprichos de políticos e/ou planejadores. Ser publicamente responsável é, portanto, uma atitude obrigatória, pois as decisões tomadas e os rumos escolhidos têm consequências para todos os cidadãos, na medida em que elas afetam a qualidade de vida de todos. (2002, p. 11).

A participação em si é constituída pelo poder que é intrinsecamente emanado do ser humano, gerado pela vontade de cada um. Portanto, não há como não colocar que a vontade é o requisito fundamental de uma participação bem constituída. Cabe nesses moldes, trazer a educação como um fator que necessita intensamente de participação. Participação que deve vir culturalmente de cada âmbito familiar, da escola, da sociedade.

Nesse sentido, Telles define que “requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública, regida pelos critérios de equidade e justiça”. (1994, p. 52).

Teixeira nos traz uma reflexão acerca da participação cidadã:

Ao referir a “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”. (1994, p. 32).

Desta forma, se pode afirmar que a participação cidadã é ainda um processo em construção, que ainda permeia grupos específicos da sociedade, com processos contínuos de exclusão dos grupos menos favorecidos.

Portanto, se faz necessário o cotejo entre participação e pertencimento, quando os atores sociais ou simplesmente determinados grupos sentirem-se atores diretos e partícipes das ações, far-se-á com que esta participação, em consonância

com este 'sentir-se', desenvolva uma co-responsabilidade desses atores, tendo assim como resultado o engajamento de todos em prol deles mesmos.

Há que se romper com a ideia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas, e trazê-lo para uma cidadania efetivamente ativa, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade. E assim, o espaço local é o campo favorável para se construir essa responsabilidade, que é potencializada pelo sentimento de solidariedade e pertencimento.

Para Dallari:

Ao falarmos em participação popular nas políticas públicas, devemos diferenciar a participação real da participação formal. A participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político. A participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. (1996, p.80).

Lyra nos ensina que só há participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode “[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]”. (2000, p.17), ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas, etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo, entre outros), o que será abordado mais especificamente no próximo capítulo.

Portanto, quando afirmado anteriormente que a Constituição Federal de 1988 abriu a possibilidade de se instituir um novo tipo de relacionamento entre Estado e sociedade, é verdade, pois há agora a viabilidade de se concretizar tais ideais, a partir de gestões político-administrativas realizadas com a participação da sociedade.

Após a análise do direito fundamental da participação política, passa-se, a seguir, a abordar a boa administração pública como um direito fundamental, bem como fazer uma análise da necessidade de uma participação ativa, cidadã para a concretização da boa administração pública.

2.3 O Direito fundamental à boa administração pública

Na última década, desenvolveu-se na Europa a ideia de um direito fundamental à boa administração pública. No âmbito do particular, este direito visa conceder uma maior proteção em face dos desmandos dos órgãos da Comunidade Europeia. Uma farta produção doutrinária surgiu sobre o tema, buscando demonstrar as bases do seu fundamento e o seu real conteúdo, ou seja, a definição do âmbito de proteção circunscrito por este direito.

A questão da gestão é fundamental para a real efetividade dos direitos fundamentais. Em países periféricos, a falta de recursos financeiros é apontada como a principal causadora da inviabilidade dos direitos sociais. Disto decorre a necessidade de se buscar identificar os problemas que afetam a gestão pública. A partir deste ponto, podem-se buscar novos instrumentos que se mostrem hábeis a elucidar a questão.

Vivemos um momento em que se tenta transformar o Estado num instrumento eficiente para o exercício e a realização da cidadania, bem como de configurar um modelo de Administração Pública, cujo objetivo deve ser sempre o cidadão, oferecendo-lhe pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal.

Daí a importância do tema, pois é dever da Administração garantir os direitos fundamentais do cidadão, em especial o direito fundamental à participação e à boa administração pública, consubstanciada em uma administração eficiente e eficaz, cumpridora de todos os princípios insculpidos na Constituição Federal, em especial, em seu Artigo 37.

Entre os objetivos desta pesquisa está a busca de alternativas de reconhecimento e garantia da boa administração pública, como um direito fundamental dos cidadãos, consubstanciado na motivação dos atos públicos, na transparência, na imparcialidade, na moralidade, na participação política e social, na fiscalização efetiva dos atos públicos pelo povo, tudo isto através de novas e eficientes políticas públicas que garantam o efetivo exercício da participação política.

O reconhecimento de um direito subjetivo à boa administração encontra desafios. Um deles reside na dificuldade de lhe definir com precisão o seu objeto ou núcleo essencial. Mesmo assim, no âmbito do direito comunitário europeu, a boa

administração encontrou acolhida expressa no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Antes disso, contudo, já era compreendida como um princípio geral do direito pelas jurisdições do direito comunitário europeu. Buscando explicitar o significado de tal direito fundamental, foi aprovado, em setembro de 2001, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, que traz, sob a bandeira da boa administração, inúmeros princípios e regras de conceituação autônoma, tais como, proporcionalidade, não discriminação, entre outros.

Com a aprovação da Carta de Nice, em 2000, pela primeira vez se explicitou um elenco de direitos fundamentais, que passam a integrar o direito comunitário, com as consequências no âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais. Vale compreender o contexto em que ocorreu tal normatização.

Tendo sido positivado através da Carta de Nice, resta determinar qual é o conteúdo do direito à boa administração. Uma primeira fonte que deve ser apreciada nesta busca é a própria Carta. Através da leitura do art. 41¹⁴, percebe-se que o direito à boa administração engloba um conjunto de direitos procedimentais, que buscam proteger os interesses dos particulares frente aos órgãos da União Europeia.

Ocorre que as formas de discussão material da boa administração pública tomam formas e sentidos os mais diversos:

Dado que la configuración del derecho a una Buena Administración dependerá de cada ordenamiento jurídico concreto (de sus normas constitucionales, em su caso, y de la legislación) es difícil intentar ofrecer un análisis de tal derecho. En todo caso, podemos intentar avanzar algunas cuestiones relevantes. Así, la buena Administración puede tener en un ordenamiento jurídico dado una triple vertiente. De un lado, puede ser un principio general del Derecho, constitucionalizado, integrado por diversos subprincipios (caso dela Constitución española, como veremos). A la vez, puede ser un deber jurídico constitucional, que aparezca, en su caso, como

¹⁴ Artigo 41 da Carta de Nice: Direito a uma boa administração significa:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

en España y Costa Rica, implícitamente como suma de todos los deberes jurídicos derivados de los mencionados principios, configurándose como un auténtico deber jurídico de hacer, con todas las notas típicas aisladas por La doctrina en referencia a los deberes jurídicos. Finalmente, cuando así haya sido reconocido legalmente, será, además, un derecho subjetivo típico o activo, que otorga el poder a su titular para exigir la realización por parte de las Administraciones públicas de aquellas actuaciones incluídas en su contenido, pudiéndose reaccionar jurídicamente contra el incumplimiento de dichas obligaciones jurídicas públicas¹⁵. (CERRILLO, 2005, p.22).

Pela fundamentação colocada na Carta de Nice, o direito à boa administração pode ser deduzido do Estado de Direito. Sua inovação reside no fato de que ele transforma alguns elementos objetivos do princípio da legalidade em um direito subjetivo à boa administração.

Em outras palavras, o Estado Moderno tem como um dos motivos para o seu surgimento o estabelecimento da regulação das relações sociais, tanto as horizontais, ou seja, entre as pessoas, como as verticais, consideradas estas aquelas que ocorrem entre as pessoas e o Estado. Desta forma, o Estado estabelece, através de sua atividade legislativa, o procedimento a ser utilizado pelas pessoas para interagir com os seus agentes ou órgãos estatais.

Paralelamente, estas mesmas regras procedimentais estabelecem um padrão de comportamento ou de conduta de como estes órgãos estatais devem proceder diante daquela situação. É esta justa expectativa da pessoa, de que o Estado se conduzirá de acordo com o procedimento padrão, estabelecido pelas normas do ordenamento jurídico, que representa o núcleo do direito à boa administração pública.

Lanza, referindo-se ao direito à boa administração pública, afirma que:

Esse direito difere dos direitos fundamentais "clássicos", tais como a dignidade humana ou a liberdade de pensamento, consciência e religião, pelo fato de que defende o interesse, não apenas reconhecendo a sua

¹⁵ Dado que a configuração do direito a uma Boa Administração dependerá de cada ordenamento jurídico concreto (de suas normas constitucionais e da legislação) é difícil tentar oferecer uma análise de tal direito. Em todo caso, podemos intentar avançar algumas questões relevantes. Assim, a boa Administração pode existir em um ordenamento jurídico que prevê uma tríplice vertente. De um lado, pode ser um princípio geral do Direito, constitucionalizado, integrado por diversos subprincípios (caso da Constituição Espanhola, como veremos). Simultaneamente, pode ser um dever jurídico constitucional, como aparece na Espanha e Costa Rica, implícitamente como soma de todos os deveres jurídicos derivados dos mencionados princípios, configurando-se como um autêntico dever jurídico de fazer, com todas as notas típicas analisadas pela doutrina em referência os deveres jurídicos. Finalmente, quando assim se tenha reconhecido legalmente, será mais um direito subjetivo típico e ativo, que outorga o poder a seu titular para exigir a realização por parte das Administrações públicas daquelas atuações incluídas em seu conteúdo, podendo-se reagir juridicamente contra o descumprimento de ditas obrigações jurídicas públicas. (tradução livre).

existência, mas também estabelece formas e procedimentos que devem ser respeitados pelas instituições públicas. (2014, p. 5).

Duas notas impõem-se em relação aos efeitos do reconhecimento de um direito fundamental à boa administração no sistema constitucional brasileiro: a primeira ressalta que, no âmbito da função administrativa, se concretizam os demais direitos fundamentais explícitos e implícitos no texto constitucional. Vale dizer que o aperfeiçoamento do exercício da função administrativa, que, repita-se, é primária e diretamente relacionada à concretização dos direitos fundamentais, é o caminho mais eficaz para assegurar sua efetividade.

O relevo se justifica pela circunstância de que atualmente, muito se tem louvado o papel do Judiciário na garantia dos referidos direitos; todavia, essa atuação reparadora se revelará, quando menos, mais tardia, quando comparada com aquela potencialmente desenvolvida direta e tempestivamente pela administração.

Araña, por sua vez, aduz a existência de um novo direito administrativo, referindo-se à boa administração pública como:

En realidad, el nuevo Derecho Administrativo nos plantea una nueva funcionalidad de la institución de la motivación, que a hora tendrá una mayor relevancia, especialmente cuando de acudir a las cláusulas exorbitantes se trate. La razón de esta nueva manera de contemplar el Derecho Administrativo se encuentra en la centralidad de la persona y en su derecho fundamental a una buena Administración. Concepto que para nosotros, en nuestro Derecho, podría resumirse diciendo que la buena Administración es aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo de interés general¹⁶. (2015, p. 8).

Na visão de Mendes, “boa administração é um conceito complexo e multifacetado. O direito à boa administração é constituído de três diferentes camadas interconectadas entre si”. (2014, p. 30). Explica a autora que, numa primeira camada, têm-se as garantias procedimentais que são, primariamente, dirigidas a proteger os direitos substantivos dos que lidam com a administração

¹⁶ Na realidade, o novo Direito Administrativo nos semeia uma nova funcionalidade da instituição da motivação, que agora terá uma maior relevância, especialmente quando se trate de acudir as cláusulas exorbitantes. A razão desta nova maneira de contemplar o Direito Administrativo se encontra na centralidade da pessoa e no seu direito fundamental a uma boa Administração. Conceito que para nós, em nosso Direito, poderia resumir-se dizendo que a boa Administração é aquela que atua em todo caso ao serviço objetivo do interesse geral. (tradução livre).

européia. A infringência destas regras daria vazão a uma ação judicial de reparação dos prejuízos causados ou, em último caso, a própria anulação do ato violador.

Em uma segunda camada, enquadrar-se-iam as regras legais que estruturam o exercício da função administrativa. Visam a estruturar o poder discricionário da Administração, para que fique alinhado com a perseguição do interesse público, e garanta o controle dos atos da administração.

Por fim, na terceira camada, temos as normas não legais que definem padrões de conduta, dirigidos a garantir o funcionamento apropriado dos serviços administrativos disponíveis ao público. Tais normas buscam garantir, de forma precípua, a eficiência e a qualidade destes serviços.

Mendes (2014) aponta que esta sistematização reflete a distinção entre as funções subjetiva e objetiva das regras procedimentais. Ou seja, a diferença entre a proteção dos direitos substantivos subjetivos e a perseguição ao interesse público.

Leal faz uma consideração importante acerca do tema:

Este novo paradigma internacional remete, por sua vez, a outra ideia importante neste cenário que é a Administração Pública se constituir democraticamente a partir da legitimidade de suas escolhas públicas que são travestidas em políticas públicas, não só sob o ponto de vista formal, mas material e processualmente, ou seja, a partir de como se dá o processo de eleição das escolhas, com que procedimentos de inclusão e interlocução sociais, com que níveis de transparência, cognição, compreensão e reflexão, forjadas a partir de consciências críticas autônomas e emancipadas. (2014, p. 22).

Neste sentido, o direito fundamental à boa administração pública implica no reconhecimento e efetivação prática de vários direitos, entre eles: o direito do cidadão de ser ouvido nos assuntos públicos, o acesso à informação, com obediência ao princípio da transparência, bem como o dever de motivação dos atos da administração. Além disso, deve ser assegurado ao cidadão o direito de participar da definição das políticas públicas a serem desenvolvidas pela Administração para alcançar o bem comum.

O direito de ser ouvido deve ser oportunizado de forma material e não meramente formal, e que, a partir disto, esta manifestação cidadã seja devidamente considerada e apreciada, bem como que sobre ela advenha resposta fundamentada do Poder Público, em tempo razoável.

O acesso à informação, por sua vez, não somente decorrente de provocação, mas como política pública de transparência e publicidade dos atos, fatos e negócios

da Administração Pública, o que implica colocar à disposição tais elementos de forma fácil e inteligível.

Já o dever de motivação dos atos da Administração em todos os seus âmbitos, ou seja, no momento de formulação, (in)execução e prestação de contas destes atos, exatamente para que se possa controlar publicamente os descumprimentos do Poder Público por ação excessiva e desviante, geradora de ilícitos, por ação deficiente em esferas de sua competência, e mesmo por omissão em face dos deveres vinculados que possui.

En la medida en que la Administración se contempla, en efecto, como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales y éstos se definen de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio esencial a la comunidad. Así, de esta manera, es más fácil entender el carácter capital que tiene el derecho ciudadano a una buena administración pública. Derecho que supone, insisto, como corolario necesario, la obligación de la Administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que se expresan constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general. Parámetros y características que suponen, ensímbolas, diques de contención frente a concepciones y explicaciones de corte estático y cerrado en las que crece a gran velocidad la corrupción¹⁷. (ARAÑA, 2015, p. 8).

Pode-se resumir das palavras do autor que a atuação da administração pública deve se pautar pela prestação de serviços objetivos de interesse geral, essenciais à comunidade, que respeitem seus direitos humanos, onde o cidadão participe da formulação das políticas públicas que vão instituir o serviço e seja beneficiado com um serviço de qualidade, que sirva para o bem geral da população.

É oportuna então a afirmação de Moreira Neto de que “boa administração – assim entendida como aquela voltada à realização eficiente – se constitui simultaneamente, dever ético e jurídico, com aplicações e implicações nos subtemas das escolhas discricionárias e do princípio da eficiência”. (1999, p. 18).

¹⁷ Na medida em que a Administração se contempla, com efeito, como a instituição por excelência a serviço dos interesses gerais e estes se definem de maneira aberta, plural, dinâmica, complementar e com um forte compromisso com os valores humanos, então o aparato público deixa de ser um fim em si mesmo e recupera sua consciência de instituição de serviço essencial a comunidade. Assim, desta maneira, é mais fácil entender o caráter capital que tem o direito do cidadão a uma boa administração pública. Direito que supõe, insisto, como corolário necessário, a obrigação da Administração pública de ajustar sua atuação a uma série de parâmetros e características concretas e determinadas que se expressam constitucionalmente na ideia de serviço objetivo ao interesse geral. Parâmetros e características que supõem, em si mesmas, diques de contenção frente a concepções e explicações de corte estático e fechado que fazem crescer com grande velocidade a corrupção.

Nessas aproximações iniciais, a produção de pensadores do Direito já admitia que a administração, enquanto função estatal, só se pode qualificar como boa, se entendida na dinâmica própria desse mesmo caráter de função. Impessoalidade, eficiência, abertura à consensualidade, todos esses são atributos alusivos não a um ato ou contrato administrativo em si, mas à forma de desenvolvimento da atividade administrativa.

De outro lado, “quando se cogita de direito fundamental, vem à baila o conceito de moralidade pública, que pretende facilitar aos titulares, na vida social, a livre escolha dos próprios projetos de vida”. (PECES-BARBA, 1999, p. 423). Essa função facilitadora, por sua vez, se desenvolverá através de três grandes dimensões: a protetiva, a participativa e a promocional. Um direito fundamental à boa administração haverá de compreender, portanto: em decorrência da função protetiva, um espaço isento de atuação dos titulares, os quais, livres de quaisquer interferências, têm o direito de formular as próprias escolhas; a garantia da intervenção individual na formação da vontade dos poderes públicos; e as condições propiciadas pelos poderes públicos para superar condição pessoal que os impeça de exercer os valores da moralidade privada.

Vale ainda recordar que os direitos fundamentais hoje são definidos sob dupla perspectiva, a saber, subjetiva, pela projeção de efeitos sobre a esfera individual de direitos, e objetiva, que abarca elementos irradiadores do sistema constitucional sobre todo o ordenamento jurídico, como diretrizes para os órgãos legislativo, judiciário e executivo. “Essa dimensão objetiva se justifica a partir do reconhecimento de que um elenco de direitos fundamentais traduz um conjunto de decisões valorativas vitais” (SARLET, 2003, p. 159), e que, portanto, subordinam e limitam a ação do poder estabelecido.

Zelar por um direito fundamental à boa administração, especialmente quando compatível com a governança, além de prestigiar o princípio democrático, reverencia igualmente a máxima de efetividade da Constituição, na medida em que antecipa as providências de concretização das ações estatais por ela determinadas.

Nesse contexto, cumpre examinar se o sistema brasileiro se reveste de ambiente constitucional para a incorporação de um direito fundamental à boa administração, cujo conteúdo se tenha por orientado à governança.

O direito fundamental à boa administração pública baseia-se no Estado de Direito. Desta forma, todos os países que assumam esta forma de Estado atribuiriam, à sua população, *a priori*, este direito fundamental.

Olhando para o caso específico do Brasil, o direito à boa administração deve ser visto como um direito implícito, já que não há nenhuma positivação explícita do mesmo no ordenamento jurídico brasileiro. Nesta ótica, percebe-se que o direito à boa administração decorre da interpretação e concretização do texto constitucional, fato pelo qual, mesmo não estando expressamente escrito no texto de nossa Carta Magna, opera efeitos por decorrer dele, sendo, por isso, um direito fundamental.

Há quem diga que a Constituição Federal de 1988 prevê um direito fundamental à boa administração, como se percebe das palavras de Sarlet:

Diria que a Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagrou um direito fundamental à boa administração. Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração. Então, diria que a nossa Constituição, na verdade, já antes da Carta da União Europeia, pelo menos no âmbito formal, talvez tenha ido até mesmo além da própria União Europeia (*online*).

De fato, o artigo 37 da Carta Magna consagrou o direito fundamental à boa administração pública, à medida que estabelece princípios norteadores que devem pautar todos os atos da administração pública, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade, proporcionalidade e eficiência.

Nesta linha de raciocínio, surge, de imediato, a questão da fundamentalidade deste direito, ou seja, será que ele atende aos caracteres mínimos necessários para que possa ser visto como um direito fundamental?

Para tentar responder a esta pergunta, utilizar-se-á os caracteres definidos por Alexy (2011) como necessários e essenciais para que um direito seja positivado entre os direitos fundamentais, quais sejam: universalidade; fundamentalidade;

abstratividade; moralidade; e prioridade. Um direito é universal quando pertence a todos os seres humanos. Ou seja, aqueles que são válidos para todos, independentemente de qualquer característica individual da pessoa, seja cultural, religiosa, racial ou do grupo a que pertença. Um direito é fundamental quando protege os interesses e carências essenciais do homem. Desta forma, quando estes objetos de proteção não forem devidamente salvaguardados, estar-se-á diante da possibilidade de morte, padecimento grave ou afetação do núcleo da autonomia. Um direito é abstrato quando é suscetível de restrição. Tal restrição só pode ser obtida através da ponderação, buscando assegurar que a redução seja mínima ou menor possível. Por sua vez, um direito é moral quando a sua validade não decorre da sua positivação, mas de que a norma que compõe a sua base seja válida moralmente. E, por fim, um direito é prioritário quando ele tem prioridade em face do direito positivo. Ou seja, as normas ou decisões judiciais que se oponham aos direitos fundamentais são juridicamente viciadas.

É fácil perceber que o direito à boa administração atende a característica da universalidade. De fato, vê-se que o Estado estabelece as regras procedimentais de forma impessoal, pretendendo atingir toda a sociedade. Estas mesmas regras geram, no público alvo daquela legislação, uma expectativa de um comportamento estatal padrão. Esta justa expectativa é o próprio núcleo do direito à boa administração. Assim, o direito de cobrar este comportamento padrão caberá a todos àqueles que forem alvo da legislação estatal.

Vê-se que o direito à boa administração visa proteger o cidadão contra os desmandos dos Poderes Estatais. Resta claro, portanto, a sua fundamentalidade e prioridade. Sem ela, o cidadão estaria à mercê das decisões dos Poderes Estatais.

No tocante à abstratividade, não resta dúvidas que a boa administração é passível de sofrer restrições, quando diante de um conflito com outros direitos fundamentais. Um exemplo disso são as recorrentes decisões judiciais que alteram a alocação de verbas orçamentárias destinadas para a área de saúde, em face do risco de morte de algum paciente necessitando de uma medicação cara, específica e ainda não prevista no Sistema Único de Saúde (SUS).

Por fim, não se pode negar a base moral que o direito à boa administração possui. Um dos princípios fundamentais que rege a Administração Pública no seu

agir diário é, justamente, o da moralidade. Logo, este princípio também permeia a interação entre o Estado e o particular.

Em face do atendimento dos requisitos especificados por Alexy (2011), conclui-se que o direito à boa administração é, de fato, um direito fundamental. Na visão de Freitas, este direito pode ser compreendido como:

O direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas, observando a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. (2007, p. 20).

Pela definição do direito à boa administração, o mesmo autor conclui que:

Este direito abriga, em seu bojo, um plexo de direitos subjetivos que englobam o direito a uma administração pública transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, eficiente e eficaz, além de econômica e teleologicamente responsável. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. (2007, p. 22).

E complementa o mesmo autor, em outra obra: “Tal direito fundamental ostenta caráter vinculante, direta e imediatamente aplicável, e engloba princípios e regras”. (FREITAS, 2009, p. 455). Assim, resta confirmado tratar-se, de fato, de um direito fundamental à boa administração, em contrapartida ao dever de boa administração.

Por esse ângulo, a boa Administração comporta um universo de condutas eticamente exigíveis dos administradores públicos. Hodiernamente, “ninguém duvida da existência de um princípio essencial da boa gestão pública nas constituições democráticas, o qual suporta uma série de deveres de boa gestão, deveres iminentes ao sistema e não necessariamente explícitos”. (OSÓRIO, 2007, p. 43).

Observe-se que a concretização desse direito permitiria atender, igualmente, o critério proposto por Sarlet de identificação de direitos materialmente fundamentais implícitos no texto constitucional “[...] para reconhecer um direito fundamental fora do título II, ainda que seja na Constituição, é preciso demonstrar a sua fundamentalidade material, que é presumida em relação aos direitos do Título II” (*online*).

Ora, se é no âmbito da função administrativa que se assegura a concretização dos direitos fundamentais no que toca aos deveres de atuação do Estado, evidente a indissociação entre resultado, normalmente tutelado no elenco do Título II, e meio, cujos parâmetros de atuação se veriam definidos no direito fundamental à boa administração.

O direito fundamental à boa Administração Pública vincula não somente o administrador para que desempenhe suas funções de forma eficiente e eficaz, mas também todo o aparato governamental para torná-lo substancialmente mais legítimo e democrático. Conforme leciona Osório: “O imperativo de boa gestão pública se aplica, pois, a todos os Poderes de Estado, a todo setor público, não importando a natureza nem a qualidade do órgão ou de seus titulares.” (2007, p. 50).

É possível dizer que a juridicização do dever de boa gestão pública decorre de profundas mudanças na teoria política do Estado, a qual passa a assentar-se em novos paradigmas por força dos comandos constitucionais. A boa gestão pública pressupõe respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana e das demandas de cidadania, cumprindo as exigências do vínculo de confiança que deve unir administradores e administrados, estes últimos erigidos, constitucionalmente, à condição de cidadãos.

Canotilho (2006) apresenta novos princípios a partir da noção de boa governança – *good governance* - dentre os quais merece destaque o princípio da condução responsável dos assuntos do Estado. Estes princípios, destinados a explicitar as dimensões materiais e processuais de uma estabilidade moderna, nada mais são do que expressões do eterno combate contra a opacidade e práxis das organizações de poder.

Os novos princípios propostos pelo autor são os seguintes:

Princípio da transparência dos trabalhos das instituições, dos órgãos e dos mecanismos do Estado (...); o princípio da coerência entre as diferentes políticas e ações que um Estado promove no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental e internacional (...); o princípio da abertura especialmente vocacionada para a procura de soluções múltiplas de governo, desde as clássicas atuações estatais até os novos procedimentos de negociação e participação (...); o princípio da eficácia em que se coloca a questão central de um Estado promover políticas que dêem resposta às necessidades sociais com base em objetivos claros, com avaliação do seu impacto futuro e tomando em consideração a experiência anterior; por fim, o princípio da democracia participativa em que as instituições políticas têm o dever fundamental de dialogar com os cidadãos e outras associações representativas [...]. (CANOTILHO, 2006, p. 325).

Zelar por um direito fundamental à boa administração, especialmente quando compatível com a governança, além de prestigiar o princípio democrático, reverencia igualmente a máxima de efetividade da Constituição, na medida em que antecipa as providências de concretização das ações estatais por ela determinadas.

A Constituição da República de 1988 firmou uma série de garantias de proteção aos direitos sociais, implicando maior amparo aos direitos não só individuais dos cidadãos. O fundamento basilar e máximo da ordem constitucional é o da dignidade da pessoa humana, em que o ser humano, por não ser um ente isolado, possui um importante aspecto social dentro do ordenamento jurídico.

Observe-se que, antes mesmo da introdução textual do princípio da eficiência na Carta de 1988, Meirelles já identificava sua aplicação no direito brasileiro, “como tradução do dever de boa administração, consolidado no âmbito da doutrina italiana”. (1995, p. 90).

É oportuna então a afirmação de Moreira Neto de que “boa administração – assim entendida como aquela voltada à realização eficiente – se constitui simultaneamente, dever ético e jurídico, com aplicações e implicações nos subtemas das escolhas discricionárias e do princípio da eficiência”. (1999, p. 18).

O mesmo jurista associa sociedade do conhecimento, como elemento potencializador da importância da aludida eficiência no agir estatal, com a ideia de governança, salientando a inviabilidade de se lograr resultados otimizados na execução de políticas públicas a partir da exclusiva responsabilidade estatal.

Daí a importância da advertência de Araña (2015), ao afirmar que é preciso que se pense a realidade a ser administrada como complexa e aproximar-se dela a partir das limitações que se tem, evitando o dogmatismo e a burocracia exacerbados que têm caracterizado as gestões públicas tradicionais. Para tanto, propõe que se adote o que chama de mentalidade dialogante, atenção ao contexto, pensamento reflexivo, busca contínua de pontos de confluência entre os interesses envolvidos e capacidade de sintetizar e conciliar, substituindo a disputa pelo Poder.

No entanto, é preciso perceber que este direito, na prática, ainda precisa ser muito trabalhado e desenvolvido no Brasil. Como ensina Leal:

No caso brasileiro, todavia, é preciso reconhecer que o atual estado da arte da Administração Pública está muito longe – ao menos em caráter geral – deste conceito normativo e teórico de boa administração, pois, em regra, opera fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo

e Judiciário), como únicos espaços legítimos 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. (2014, p. 24).

O espaço institucional da boa administração é a do Estado Administrador Democrático de Direito, que tem por objetivo viabilizar maiores possibilidades implementadoras das condições de reflexão e interação social sobre todos estes temas, oportunizando o surgimento de processos, nos quais é impossível se pensar em não participantes, isto porque todos os membros têm que poder tomar parte no discurso, mesmo que os modos sejam diferentes.

Cada um deve ter as mesmas chances de participar e tomar posição sobre todas as decisões relevantes. Quando assim não age o Estado, ocorre uma crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas e mesmo do poder instituído.

Em tais condições, o Estado moderno, notadamente, no Brasil, passa a ter uma função de ordenação da exclusão social cometida pelos atuais modelos de organização produtiva e social, tendo por principal tarefa a administração dos conflitos que perpassam a sociedade multicultural que o institui.

Hoje, com mais de vinte anos de Constituição e com a superação pelo país de importantes eventos políticos e econômicos que poderiam conter um elemento de risco à normalidade democrática, encontra-se a sociedade suficientemente amadurecida para enfrentar uma proposta que não esgota na representação parlamentar o instrumento da democracia. A atual inserção histórica do país, a um só tempo, recorta e impulsiona o que se possa pensar como modelo de administração pública positivamente valorada.

A partir da abordagem de importantes aspectos do direito à boa administração pública, passa-se, agora a analisar as formas de garantia ao direito à boa administração, eficiente e eficaz, especialmente através da participação política efetiva dos cidadãos.

3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Partindo do estudo sobre o direito fundamental à boa administração pública firmado no capítulo anterior, passa-se agora, a abordar os principais instrumentos de participação popular que já existem e que ainda podem ser desenvolvidos e aprimorados, no sentido de fortalecer e efetivar o direito à boa administração pública no Brasil.

A afirmação de que o direito à boa administração é um direito implícito, albergado pelo Ordenamento Jurídico brasileiro, implica que este mesmo plexo normativo possibilite a proteção a este direito. Há de se convir que qualquer direito restaria inviável, caso não existissem mecanismos garantidores para a sua defesa.

De fato, observando a nossa Carta Maior, percebe-se que o sistema de controle, estabelecido pela Constituição Federal, é um dos meios de proteção a este direito. Controle, aqui, deve ser entendido na forma ampla, assim como Bugarin entende. Para este autor:

Controle da administração pública, em sentido amplo, tem por finalidade precípua a constatação da compatibilização dos múltiplos atos e programas de gestão estatal, tanto nos seus aspectos de regularidade formal, como de resultado social, com amplo elenco de vetores normativos, em sua maioria de natureza principiológica, que regem a atuação legítima do poder público. (2004, p. 28).

Nota-se, através deste conceito, que a verificação dos atos de gestão é bem mais ampla, possibilitando até a mensuração da efetividade das medidas adotadas com relação à perseguição do interesse público.

Essa trajetória de controle do poder tem, como manifestação mais recente, a enunciação do direito fundamental à boa administração pública, trazida para o corpo de um diploma jurídico, ao longo do processo de institucionalização da União Europeia. Com tal iniciativa, juridicizou-se a boa administração, cujo conteúdo precisa ser compreendido, para que se possa identificá-la como pertencente ao campo daqueles direitos que merecem a qualificação como fundamentais.

O controle sistemático e integrado dos atos administrativos deve ser orientado para a concretização dos princípios e direitos fundamentais, notadamente do direito fundamental à boa administração pública.

Neste ponto específico, deve ser destacado o importante papel exercido pelas Cortes de Contas. A atual Constituição Federal aumentou, e muito, as atribuições destes tribunais. Segundo o seu artigo 70, compete a elas realizarem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Em especial, a auditoria operacional (ou Auditoria de Natureza Operacional - ANOP) tem por finalidade verificar se os resultados obtidos pela entidade fiscalizada estão de acordo com as metas e objetivos previstos.

Para o Tribunal de Contas da União, esta auditoria pode ser dividida em duas modalidades: a Auditoria de Desempenho Operacional, que objetiva examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economia, da eficiência e da eficácia; e a Avaliação de Programa, que busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

Lima destaca que “a ANOP é a maneira através da qual os Tribunais de Contas fiscalizam a boa aplicação dos recursos públicos, analisando o desempenho da administração pública, mensurando e comparando os resultados alcançados com os resultados planejados nos programas de governo”. (2010, p. 73). Tal verificação, acrescida da auditoria formal da legalidade, auxilia na verificação da concretização do direito fundamental à boa administração.

Desta forma, os Tribunais de Contas passam a zelar, não apenas pela obediência à legalidade, mas também pela efetividade dos atos de governo, em atingirem o interesse público.

A partir destas considerações iniciais, analisar-se-á, a seguir, o dever do Estado de desenvolver uma gestão eficiente e eficaz, como uma das formas de garantir o direito fundamental à boa administração pública.

3.1 Gestão eficiente e eficaz como dever do Estado em face do direito à boa administração pública

Como se sabe, o principal objetivo dos direitos fundamentais é conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo, com vistas a limitar a atuação dos poderes estatais. O que para o indivíduo constitui um direito fundamental, para o Estado, gera um dever de fazer ou de abster-se de fazer algo.

Cabe, portanto, responder a uma pergunta: sabendo que a boa administração é um direito fundamental, qual o dever fundamental que ele gera para o Estado?

Freitas vincula o Estado com o “dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem” (2007, p. 20). Praticamente, o doutrinador gaúcho, com este posicionamento, apenas reforça o papel da legalidade, ao qual a Administração está jungida.

Neste ponto, acreditamos que o Estado tem um dever muito mais importante para a garantia da efetividade dos direitos fundamentais do que a mera obediência aos princípios constitucionais. Cabe a ele prover os meios necessários para que estes direitos se concretizem. E isso só pode ser feito com a conjugação de vários fatores, entre eles, através da gestão apropriada dos recursos públicos.

Pode-se ver este dever da boa gestão como um complemento natural do trabalho de Nabais. O autor demonstra uma realidade inexorável:

Todos os direitos fundamentais possuem um custo financeiro associado. Disto decorre que os direitos não subsistem em um estado falido ou financeiramente incapacitado. Assim, para a garantia de uma efetividade mínima dos direitos, faz-se mister que os membros da sociedade cumpram com os seus deveres fiscais. (2010, p. 50).

Complementando esta ideia, de nada adianta ter um estado marcadamente arrecadador, que auferir vultosas rendas, se ele não as gere de forma apropriada. Uma gestão pobre tende a sufocar o desenvolvimento do país e a impedir qualquer tendência de concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais. Nesta situação, os direitos perdem a sua natureza de fundamentais e viram privilégios concedidos pelo Estado. E os brasileiros sentem esta realidade na própria pele, pois convivem com uma carga tributária elevada.

Se, por um lado, o Estado brasileiro arrecada grandes somas, por outro, a gestão destes recursos não é tão eficiente. Os problemas a serem atacados são muitos. Entre estes, podemos destacar a captação dos recursos públicos, o baixo nível de transparência e a própria qualidade dos gastos públicos.

Deve-se entender a captação de verbas públicas como sendo a utilização ou concessão de recursos públicos com vistas ao aumento da influência política da autoridade que a libera ou concede, ao invés de se privilegiar o interesse público.

Atrelando essa ideia de boa administração ao controle dos gastos públicos e ao dever de eficiência da administração, mostra-se viável fundamentarmos a ideia

de que, com a existência de um padrão objetivo de conduta, que possa analisar o emprego das verbas públicas quanto a sua materialidade no caso concreto, teremos elementos para controlar a eficácia da implementação dos recursos, objetivando a sua melhor eficiência quando do seu emprego.

O bom emprego do dinheiro público mostra-se primordial para o desenvolvimento de uma boa administração, eficiente e eficaz. A existência de uma política pública e de planos de investimentos, pré-determinam as áreas que carecem de maior atenção do ente federativo, principalmente, a fim de que este trabalhe ativamente na redução das desigualdades sociais e no crescimento sustentável.

Convém ressaltar as inúmeras decisões judiciais admitindo o bloqueio de recursos públicos para respeitar o direito à vida nas ações de medicamentos e procedimentos de saúde, que respeita a vinculação ao referido direito fundamental à boa administração pública.

Outro problema a ser enfrentado na luta pela gestão pública eficiente e eficaz é a falta de transparência dos gastos públicos. Há de ser dito aqui que transparência não se confunde com publicidade. Satisfaz-se a publicidade com a mera publicação dos atos do poder público nos meios de comunicação. Por sua vez, a transparência visa garantir que a sociedade compreenda o real significado deste mesmo ato. Em outras palavras, a transparência confere visibilidade ao ato.

Ao dar-se transparência aos gastos públicos, o Estado permite um nível de escrutínio maior, em suas ações, por parte da sociedade. Ao proporcionar o desenvolvimento do controle social, o Estado tende a utilizar o seu poder de forma mais lúcida, diminuindo a carga de arbitrariedade.

A transparência da gestão pública e o compromisso com a prestação de contas contribuem, ainda, para o fomento da participação. Em uma conjuntura de globalização, transparência é uma característica que se torna, não somente, desejável, como também, obrigatória. A divulgação das várias etapas de um projeto de investimento público, por exemplo, e o comprometimento com a *accountability*, implicam melhoria, porque, ao promover e se comprometer com a responsabilidade de prestação de contas, a autoridade pública passa a estar sujeita ao controle externo. Ressalta-se que essa proposta se torna um mecanismo importante de controle e participação. (HERMANY, 2010, p. 385).

A realidade brasileira está longe de ser transparente, apesar de existirem alguns setores públicos onde há uma maior preocupação com esta característica. Percebe-se que também não existe uma grande preocupação com a prestação de

contas no atingimento das metas para com a sociedade, e sim, apenas em cumprir a formalidade da prestação de contas. Na maioria das vezes, temos um despreparo em relação a essa questão, que pode ser atribuída não só à mentalidade/formação dos gestores públicos, de modo geral, como à baixa concepção de cidadania que vige no seio da nossa sociedade.

Se, por um lado, os gastos públicos não são transparentes, por outro, há uma baixa qualidade dos mesmos. As despesas efetuadas deveriam coadunar-se com as metas e atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais em diferentes áreas de atuação (saúde, educação, segurança pública, entre outras). O objetivo final seria a elevação do nível de bem-estar da população.

A transparência na administração pública é obrigação imposta a todos os gestores públicos, porque atuam em nome dos cidadãos, devendo velar pela coisa pública com maior zelo do que aquele que teriam na administração de seus interesses privados. Os destinatários da administração, os administrados, têm o direito à publicidade e à transparência dos atos estatais, além da possibilidade de exercer a fiscalização.

Neste sentido, foi criada a Lei da Transparência – Lei nº 12.527/2011 – cujos procedimentos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, mas que, na prática, não apresenta tanta eficácia, talvez pela dificuldade de acesso e entendimento pela população das informações constantes nos órgãos oficiais.

Importante registrar aqui a importância do *e-governo* ou governo eletrônico, que se constitui no uso das novas tecnologias da informação pelos governos na prestação de serviços e informações aos cidadãos, fornecedores e servidores, como forma de ampliar e aprimorar as formas de promoção da transparência e da participação popular.

O controle social do governo está diretamente associado à promoção da transparência, ao permitir o acompanhamento da formulação e cumprimento de políticas públicas e das iniciativas dos governos pelos cidadãos e por suas organizações, ou seja, “cria condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes e legitima as ações destes últimos. Por

outro lado, requer a existência de mecanismos de prestação de contas dos atos governamentais”. (VAZ, citado por HERMANY, 2010, p. 394).

Desta forma, a categoria de direitos promovidos pelo uso da *internet*, inclui as iniciativas que permitem essa prestação de contas e sua apropriação pela sociedade. Assim, “incorpora iniciativas de acesso dos cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas na noção de direito à informação pública, permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental”. (VAZ, citado por HERMANY, 2010, p. 394). Como exemplos disso, podem-se citar, dentre outros, a publicação de demonstrativos financeiros, relatórios de atividades de órgãos públicos, planos de governo, andamento de obras e divulgação de licitações.

Antes da Lei da Transparência, já existiam também a Lei de Licitações – Lei nº 8.666/93 - e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000, que impuseram algumas limitações ao poder público no que tange à observância de regras, tanto para a aquisição e contratação de produtos e serviços públicos, como na observância dos orçamentos públicos, gastos com pessoal, renúncia de receita, etc.

O combate à corrupção é apenas um dos aspectos da transparência, mas não o único. Isto porque o direito dos administrados não se limita a fiscalizar eventual ilegalidade na gestão pública, mas também verificar se a destinação dos recursos, além de lícita, tem sido adequada, razoável, moral e eficiente.

No entanto, a realidade aponta para uma direção diametralmente oposta. Há uma verdadeira falência generalizada dos serviços públicos. Por exemplo, a educação míngua à falta de recursos. Há muito tempo que o setor de segurança pública beira o caos. A violência se espalha, tornando-se um problema comum tanto nos centros urbanos como nas áreas rurais, entre tantos outros problemas que o país enfrenta.

Outrossim, a aquisição de bens e serviços por parte do governo é demorada, custosa e ineficiente. Entre os fatores apontados como geradores deste problema, pode-se destacar o próprio procedimento licitatório, caracterizado, atualmente, pela morosidade e pelas mais variadas espécies de fraudes.

Um Estado Democrático de Direito pressupõe uma Administração Pública mais transparente, pois a transparência torna os governos mais democráticos e não há melhor fiscalização dos atos oficiais do que uma opinião pública bem informada.

A transparência é uma ferramenta indispensável como forma de impedir que determinados atos da administração pública estejam viciados ou mascarados, permitindo à população conhecer de que forma seus representantes estão operando a “coisa pública”, e se estão obedecendo aos princípios básicos de honestidade, moralidade, imparcialidade, legalidade, lealdade e, conseqüentemente, da boa administração pública.

3.2 Participação popular como instrumento para uma boa administração pública e mecanismos participativos

Considerando que a construção da cidadania se dá a partir de um conjunto articulado de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais, é preciso destacar a necessidade de criação de uma cultura de participação popular, através do engajamento de toda a sociedade. Em especial, a partir da participação popular, entendida como um dos espaços mais importantes para o processo de democratização do Brasil.

A participação popular, como cultura, remete-nos à noção do “espírito do povo” preconizada por Hegel e, para entendê-la, é preciso compreender, de um modo geral, a trajetória brasileira de constituição da cidadania. A colonização do Brasil acabou por conformar um tipo de Estado com postura clientelista, paternalista e patrimonialista, que determinou a formação tardia da sociedade civil, com contornos de subserviência e acomodação. Além disso, os períodos sucessivos de ditadura, fez com que a sociedade civil se reservasse a apoiar causas assistencialistas ou ligadas aos trabalhadores urbanos. Apenas na década de 1980 os movimentos sociais passaram a protagonizar inúmeras reivindicações, assegurando um espaço de discussão dos projetos, especialmente àqueles voltados a populações menos favorecidas.

Ao introduzir a perspectiva democrático-popular nos Municípios, Estados e União, a Constituição de 1988 oportunizou a participação da sociedade civil em decisões importantes como as tomadas nos Conselhos de Direitos. Nesse sentido, a Constituição de 1988 inseriu a participação popular como uma das estratégias para a descentralização do poder, na medida em que possibilitou, mais ativamente, a participação política.

A concepção de democracia, no Brasil, deixou de ser apenas representativa para tornar-se, também, participativa. Liberati refere que:

Penetrando um pouco mais na Constituição, iremos encontrar o canal de participação popular eficiente, eficaz, de maior abrangência de legitimidade, capaz de garantir a perfeita governabilidade, assegurando uma responsividade política. Trata-se da exigência constitucional de participação popular na formulação e controle de determinadas políticas públicas. (1997, p. 85).

O destaque à ideia de boa administração pública, consubstanciada na participação cidadã, envolve a constatação da incapacidade do Estado de, por si só, oferecer resposta eficaz às demandas que a coletividade a ele dirige. Não se trata, portanto, de democratizar a função administrativa apenas como um ideal, mas porque o contexto de problemas e de intervenções necessárias do poder público organizado é tão amplo e complexo, que confiá-lo tão-somente ao Estado seria apostar no fracasso.

Democratizar a administração induz à reflexão sobre boa administração pública, a partir de uma perspectiva participativa, inclusiva e procedimental. A preocupação democrática externada pela boa governança é relevante, não só do ponto de vista normativo, mas também porque procedimentos democráticos são necessários para assegurar o apoio ativo dos cidadãos, e, portanto, resultados eficientes às ações estatais.

Essa visão, no campo da ciência política, guarda afinidade com o ideário de alargamento do conceito de democracia, tendência já identificada por Bobbio e que se concretizaria não apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas, sobretudo, através da extensão da democratização, entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo, a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.

Nesses termos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste, não tanto, na substituição da democracia representativa pela democracia direta, substituição que, nas grandes organizações, se torna inviável, mas na passagem da democracia da esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como um cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de

seus *status*, como pessoa humana, capaz de participar das decisões que afetem a sua vida, como já se afirmou no primeiro capítulo deste trabalho.

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. (BOBBIO, 2000, p. 156).

Ao contrário do controle social do governo, de caráter basicamente coletivo, a participação cidadã materializa-se pela ação individual dos cidadãos ou de suas organizações, enquanto atores sociais dotados de projetos próprios, que envolvam o bem comum de toda a sociedade.

Diante disso, cumpre questionar quais os limites da atuação desejável ou possível do Estado e da sociedade num contexto em que a boa administração pública reverencia o ideal de democratização da decisão pública e se constitui, por si só, em um desafio.

Significa dizer que o principal desafio à boa governança, relacionada com a participação da sociedade, que se apresenta como estratégia de intensificação da democracia, é não arranhar justamente o ideal democrático.

A par disso, a perspectiva da boa administração pública propõe uma reflexão direcionada ao modo de estabelecer-se um relacionamento com o Estado. Observe-se que a expressão relacionamento não foi utilizada ao acaso, mas para explicitar que no contexto de boa governança, há posições ativas a serem assumidas por todos os agentes, seja o Estado, seja o cidadão, sejam os sistemas sociais, a partir do diálogo e da participação ativa.

Arãna já sustentava que “o alcance do estado de bem-estar desejado por todos exige de parte da cidadania, a assunção de uma responsabilidade política na sua conduta particular, para tornar possível a solidariedade e a participação, que se apresentam hoje como metas da ação pública”. (2005, p. 19).

A franca expansão de movimentos sociais, que se estabelece na exterioridade do círculo formal de poder, se apresenta como a evidência mais clara de que o desinteresse da cidadania não repousa nos temas públicos em si, mas nos meandros pelos quais hoje se desenvolve a política.

O que a cidadania parece rejeitar são as tradicionais relações de colaboração com o poder político, em que sua atuação é reduzidíssima, no mais das vezes, a mera oitiva em audiências ou mecanismos que não se refletem nas decisões do poder efetivamente havidas e que não incorporam suas considerações.

Em síntese, o que parece desinteressar à cidadania não é o envolvimento nos temas de grande alcance, mas a participação acanhada, que represente muito mais um elemento de legitimação das decisões do que a efetiva contribuição à sua construção. Influenciar verdadeiramente no processo decisório, de forma controlável, se apresenta como um passo importante no sentido de reconquistar a cidadania ativa, a participação efetiva.

A atuação estatal indutora da cidadania ativa há de ter por ponto de partida, particularmente, a transparência, que determinará uma maior exposição à comunicação política, o que prepara o indivíduo para a participação e cria um ambiente político que facilita o envolvimento desejado. A prática, apta a legitimar a função administrativa, compreende não só a concretização das escolhas previamente construídas, mas a própria formulação do juízo decisório.

Evidentemente, para alcançar esse padrão de visibilidade e abertura dialógica tem-se por indispensável a superação de uma perspectiva ainda hoje muito presente no âmbito da Administração Pública, segundo a qual sua relação com a cidadania e a sociedade organizada deva ocorrer como “[...] uma contínua contraposição entre dois polos separados e conflituosos”. (LEAL, 2005, p. 176). Na raiz do conceito de boa administração pública se tem a pretensão à construção de relações de colaboração, o que tem por pressuposto uma postura que assuma como verdade a convergência de interesses, e não a disparidade.

Elemento indispensável da construção de um ambiente efetivamente capaz de contribuir para a deliberação é a resposta dialógica da Administração. Esse é um destaque que se impõe fazer, à vista da reiterada insistência do poder estatal de transfigurar os mecanismos de participação existentes, assumindo uma posição passiva, de mero receptor das eventuais observações, sem qualquer compromisso para com a sua incorporação no processo de formulação da decisão.

Assim é que as dimensões de legitimação das escolhas e de servir além do previsível só se podem alcançar com a captação da inteligência social e, nesse sentido, o próprio compromisso do Estado para com a eficiência, especialmente

essa qualificada pela participação, reclama uma postura ativa, que não se conforma com o simples pôr-se à disposição, ou com a indicação de um número de telefone.

Além disso, outro aspecto relevantíssimo é o envolvimento do Estado na ampliação do universo de interlocutores, que é a única linha de ação possível para a prevenção da captura das decisões públicas em cenário de governança. Tenha-se em conta que a proposta é de abertura a todos os atores situados no seio da sociedade organizada. Isso envolve o cidadão isolado, mas também as grandes corporações, os interesses econômicos, a mídia, além de outros segmentos mais estruturados.

O Estado respeitoso ao direito fundamental à boa administração pública é de se mostrar, portanto, comprometido também com o engajamento da cidadania na formação das decisões públicas. Tenha-se ainda em conta que o diálogo não se estabelece com aquele que perguntou ou contribuiu, mas com a coletividade, que pode, só a partir dessa resposta, sentir-se motivada a intervir.

Observe-se que o que se está preconizando é o diálogo e não, necessariamente, a adesão a toda e qualquer sugestão veiculada pela sociedade civil. Isso porque essa presença é um elemento de enriquecimento do processo decisório, e não de subordinação absoluta da estrutura administrativa de decisão.

De acordo com Müller:

Uma democracia avançada não deve ser confundida com um mero dispositivo de técnica jurídica para definir como textos de normas são postos em vigor (como leis são promulgadas), mas necessariamente a compreensão do que seja democracia se liga ao tratamento dispensado pelo Estado ao povo: não como súditos nem como seres subumanos, mas individualmente como membros do povo soberano. (2000, p. 26).

Tendo em vista que cabe também à Administração Pública concretizar a Constituição, é preciso que a função administrativa seja igualmente democratizada. A legitimação do agir do Estado não ocorrerá somente mediante o processo eleitoral, que fundamenta uma democracia formal, mas, sobretudo, a legitimação democrática da Administração Pública e do Estado como um todo advém quando presentes instrumentos adequados de garantia do acesso de todos às condições necessárias à real possibilidade de participação democrática.

Democratizar a administração implica em trazer para o seio de suas decisões uma sociedade que deseja intervir, em escolhas que, muitas vezes, envolvem

parâmetros mais abstratos, morais ou éticos. A valoração das prioridades dos programas de traço social, por exemplo, pode envolver vetores cuja abrangência alcança muito além da técnica, sendo que o planejamento, notadamente nessa seara, tem caráter político, além de técnico.

A Administração que dialoga dá a conhecer a sua visão sobre um determinado tema, no que se incluem necessariamente os aportes técnicos que sobre ele incidem. Afinal, a interlocução no campo da governança, como já se reiterou por diversas vezes, envolve segmentos de toda ordem da sociedade e isso pode compreender igualmente a comunidade científica, que, portanto, deve ser destinatária de comunicações também na linguagem que lhe é própria.

Daí a necessidade do reconhecimento de outros atores políticos contemporâneos participando do espaço público, além dos estatais ou governamentais, como interlocutores legítimos das categorias que representam, entre eles, organizações não governamentais, associações civis, movimentos sociais de resistência civil, etc.

Está se trabalhando com a perspectiva de Habermas quando insiste no fato de que:

A soberania contemporânea precisa tornar-se fluida comunicativamente, fazendo-se valer através do poder de discursos públicos que nasçam de estruturas autônomas do público, e tomando corpo nas decisões democraticamente constituídas da formação de opinião e vontade. Assim, os procedimentos democráticos estabelecidos dentro do Estado de Direito permitiriam esperar resultados racionais na medida em que a formação de opinião no centro das corporações oficiais se mantenha sensível aos resultados de uma formação de opinião informal que surja de estruturas autônomas do público. (1997, p. 65).

Exemplo de exercício dialógico, ainda que não no âmbito da função administrativa, em que se combinaram aportes da comunidade científica e da sociedade civil organizada, foi a audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal para a análise da constitucionalidade da reserva de vagas em instituições universitárias em favor de estudantes identificados como mercedores de ação afirmativa. Na ocasião, os argumentos apresentados variaram desde complexas descrições sobre a composição racial da população brasileira, a partir de dados genéticos, até a vivência pessoal de depoentes que experimentaram a realidade que se pretende transformar pela política de cotas.

Nas palavras de Leal, “a relação entre técnicos da administração e participantes da deliberação pública tem que ser pensada a partir de uma lógica de aliança entre sujeitos que possuem ou devem possuir objetivos, finalidades e projetos comuns”. (2005, p. 180).

O conhecimento das informações disponíveis e dos dados tidos pela administração por relevantes podem conferir a qualquer dos segmentos organizados da sociedade, a convicção de que tem uma contribuição útil a oferecer. De outro lado, a estruturação do processo de participação, e as consequências da atuação arbitrária dissociam esse tipo de arena de debate, daquilo que Carracedo identificou como “o exercício da política crua e não da política democrática”. (2005, p. 16). Num ambiente plural, pleno de informações, e com regras de participação conhecidas, é possível gerar um padrão de atratividade à cidadania que hoje, em muitos campos, ainda não se logrou alcançar.

O resultado de um agir estatal aberto ao exercício democrático, como estratégia própria da governança é não só o aperfeiçoamento da deliberação, mas o incremento de sua legitimidade, e com isso, o concurso para que sejam superados os problemas de implementação. Abrir o processo decisório à participação, ao revés de enfraquecer o Estado, como muito se diz, concorre para substancial aumento no potencial de concretização das decisões: “[...] o efeito último pode ser criar um governo que entende melhor os limites de sua ação e que pode trabalhar efetivamente a partir desses parâmetros.” (PIERRE; PETERS, 2000, p. 49).

Assim, seja pelo compromisso reforçado dos agentes integrantes da decisão, seja pela visibilidade que lhe é própria, a boa governança oferece elementos de fiscalização das medidas de concretização e isso reforça inequivocamente o potencial de controle da implementação e do aprendizado por ocasião da avaliação das ações públicas. Em última análise, têm-se reforçado o controle social que, inobstante reiteradamente referido no texto constitucional, tem sido relegado a um segundo plano.

De outro lado, vale advertir quanto a uma aplicação distorcida possível do direito fundamental à boa administração, a saber, aquela que pretenda a apropriação individual do exercício da atividade administrativa em favor de determinado jurisdicionado. Não é disso que cogita o direito fundamental em causa, seja na sua dimensão subjetiva, expressa na feliz síntese de Freitas (2007) como a

vedação às escolhas arbitrárias, seja na sua dimensão objetiva, onde o que se persegue é o processo democratizado de formulação de escolhas públicas.

O processo de democratização e a efetivação da boa administração pública somente ocorrerão mediante a participação do cidadão, da sociedade na escolha, elaboração, aplicação e fiscalização das políticas públicas que estejam relacionadas aos interesses da população e as áreas mais propensas a esta participação são aquelas diretamente voltadas às necessidades mais prementes das pessoas, quais sejam, saúde, educação e assistência social. Isso não quer dizer que isso não possa ocorrer em outras áreas. Entende-se, porém, que nestas áreas o interesse em participar deve ser maior, por se tratar de matérias relativas às necessidades mais fundamentais do ser humano, bem como diante de um conhecimento maior da sociedade no que tange a esses temas.

A construção desse modelo de agir estatal reverente ao direito fundamental à boa administração exigirá, como se destacou, um forte e relevante papel por parte do Estado, no sentido da também mencionada visibilidade dos elementos de instrução e do processo decisório. Formar cidadania ativa, no sentido de torná-la mais familiarizada com o processo de construção da decisão, será tarefa indissociável do Estado, como arena de articulação dos interesses plurais que se busca harmonizar pela boa governança. Boa administração compreenderá, portanto, a orientação à construção da cidadania e à ampliação da esfera pública de decisão.

No conjunto de argumentos contrários à proposta de abertura democrática no exercício da função administrativa, algumas se destacam, entre elas, a imputação de risco democrático, pela desconsideração ou redução do papel das autoridades eleitas e da representação parlamentar; o alegado desinteresse da cidadania pela participação no processo de escolha pública; o alto custo da oferta de mecanismos amplos e permanentes à referida abertura democrática; o esvaziamento do papel do Estado; e a diluição das esferas de responsabilidade, pelas escolhas públicas coletivamente formuladas.

Não se pode negar que as preocupações externadas nos argumentos contra a participação são, em termos, pertinentes, mas não parecem insuperáveis, nem podem servir para descartar-se a alternativa de boa administração pública, fortalecida pela participação efetiva da sociedade, em favor de um estado de coisas que, sabidamente, apresenta outras deficiências.

Percebe-se na sociedade atual que longe se está de qualquer consenso quanto à afirmação do desencanto absoluto da sociedade em relação à coisa pública. O campo ambiental constitui exemplo típico de tema que alcançou a sociedade, gerando atenção e sensibilidade. Ademais, não se pode deixar de ter em conta as dificuldades de ampliar essas áreas de interesse, pois a própria sensibilidade para a questão ambiental é fruto de décadas de debate.

Em que pese ainda as imprecisões do conceito de boa administração pública, o que parece indiscutível é que ele incorpora definitivamente a ideia de democracia e envolve o reconhecimento do direito de escolha e de atuação à sociedade, não apenas através do sufrágio, que se constitui um meio tradicional de escolha, ou seja, esta não é a única forma pela qual a sociedade organizada pode expressar as suas opções em relação à condução dos temas atinentes a seu próprio destino.

Consolida-se, com a governança, a percepção de que não há como se empreender uma absoluta dissociação entre atividade política e função administrativa, donde restará justificada a preocupação de legitimarem-se, pela abertura democrática, as escolhas estratégicas que se formem no exercício da administração, assim como as decisões de execução e o juízo de avaliação que ocorram ao término de cada ciclo de políticas públicas.

Cumprir explicitar a interface entre boa administração pública e participação popular. Afinal, esse último é um elemento tipicamente associado ao próprio princípio democrático, como se ressaltou nos capítulos anteriores, o que permite indagar quanto a uma eventual identidade entre boa governança e participação, salientando uma relação de especialização entre um e outro conceito.

A participação política já foi amplamente estudada no capítulo anterior, mas vale a pena ratificar que, entendida na sua expressão mais dilargada, participação política compreende um largo espectro de atividades, que vão desde o ato de voto (típico), até a difusão de informações políticas. É nesse sentido amplo que se deve compreender a participação referida por Bonavides quando enuncia que democracia se constitui em “processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim, todavia, inatingível: a identidade de governantes e governados”. (2001, p. 57).

Participação política *lato sensu* se constitui, portanto, um dos elementos do próprio princípio democrático, entendida como a potencialidade de participação na formação da vontade governativa.

No campo da administração pública, entendida a participação como um atributo necessário à democratização da função administrativa, exigível será, para efetivar uma relação entre Estado e cidadania, que o Estado desenvolva uma função ativa na captação da contribuição da sociedade, posto que verdadeiro elemento de legitimação das escolhas dos padrões de atuação estatal.

De outro lado, no campo do Direito, a preocupação de aprimoramento da capacidade de desenvolvimento da função administrativa de maneira compatível com os compromissos que a Constituição assinala para o Estado e com o caráter democrático de nosso Estado de Direito tem encontrado como alternativa de resposta, a enunciação de um direito fundamental à boa administração, implícito em nosso sistema constitucional, mas cujo desvelamento permitiria a intensificação dos mecanismos de controle.

O despertar da sociedade civil e a participação ativa de seus setores no processo de desenvolvimento da sociedade constituem fenômenos marcantes da história atual. A substituição das antigas formas paternalistas, autoritárias e clientelistas pelas práticas e processos democráticos, em que o cidadão passa a atuar, fiscalizar e tomar iniciativas, através de comunidades, grupos de múltipla atuação e movimentos sociais, passa a ser uma exigência àquelas sociedades que querem se considerar verdadeiramente democráticas, isto é, a substituição do paternalismo pela participação é um imperativo da moderna política social.

Neste sentido, ser cidadão não significa apenas receber os benefícios do progresso, mas tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável da pessoa humana. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

Nesta concepção, problemas sociais como saúde, emprego, moradia, etc., são vistos também como decorrentes da falta de integração da população à

sociedade, por razões de ordem cultural como a ignorância, atraso, apatia, entre outras, que devem ser superados com a introdução de programas sociais que incentivem a participação da população através da introdução de valores modernos e também de tecnologia. “Iniciativas de comunicação interativa entre governo e cidadãos que permitam a estes servir de alguma forma, na gestão dos serviços e das políticas públicas, em tese, podem materializar-se e fortalecer o direito à participação política no âmbito do governo”. (HERMANY, 2010, p. 394).

O enfoque histórico-estrutural da participação popular privilegia a noção de estrutura econômica, política e ideológica nas formações sociais concretas, procurando, nas diferentes etapas históricas, as causas que geram a marginalidade e a participação. As relações de produção, assim como suas expressões ideológicas e políticas, são vistas como fundamentais para explicar as formas de participação social e cultural.

A Constituição de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o legislador constituinte, expressa o princípio da soberania popular, pelo qual “todo o poder emana do povo” que o exerce através de seus representantes ou diretamente, na forma estabelecida pela Constituição. Este princípio reúne as concepções de democracia direta e democracia representativa, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública.

Para Dallari,

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos. (1996, p. 13).

A participação ativa das pessoas na comunidade, fiscalizando, controlando e tomando iniciativas nos assuntos que lhes dizem respeito ajuda no desenvolvimento da sociedade. Assim também define uma relação de respeito entre o governo e os cidadãos, não permitindo uma situação de políticas autoritárias e paternalistas por parte dos governantes.

Na mesma linha, Silva refere que:

Essa noção de participação popular está intrinsecamente ligada à própria concepção de cidadania que está prevista em nossa Carta Magna, que vai além da concepção liberal de titularidade de direitos civis e políticos, que reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, onde o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular, como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito. (2000, p. 102-103).

A Constituição Federal garante o direito ao exercício completo da cidadania. O artigo primeiro garante o direito de pensar, de falar e que todos os brasileiros vivam como cidadãos, com vida digna, direito de trabalhar, a liberdade de escolher o que deseja fazer da vida e também de construir e participar ativamente da política.

Não é por acaso que a Carta Magna foi chamada de “Constituição cidadã” e sim, porque ela garante que a pessoa possa participar de forma ativa de todo o processo de formação política, podendo, para isso, atuar em partidos políticos, ser candidato, participar dos conselhos de saúde, de educação, entre outros, de sindicatos e associações, eleger outras pessoas para serem seus representantes, entre tantos outros mecanismos possíveis.

Um dos artigos mais importantes da Constituição do Brasil é o artigo 5º, que trata dos direitos mais importantes de qualquer pessoa. O seu inciso XXIII garante a todo cidadão, de forma igualitária, o direito de propor ação popular para evitar que destruam qualquer patrimônio público, contra prática imoral da administração pública, e também para defender o meio ambiente e o patrimônio histórico.

No inciso II do artigo 204, refere que para o governo fazer qualquer coisa na área da assistência social tem que haver a participação da população, dizendo o que é melhor para o povo ou para sua comunidade. A participação da população se faz diretamente através das entidades como associações de moradores, sindicatos, igrejas ou outras.

Além das diversas formas de participação que já foram apresentadas, a Constituição garante estes outros direitos importantes que precisam ser praticados: direito de solicitar e receber informações de órgãos públicos (federais, estaduais e municipais), de interesse particular ou coletivo; direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder; reclamar quando um serviço público estiver sendo mal feito; apresentar à Câmara de Vereadores, à Assembleia Legislativa e à Câmara dos Deputados projetos de lei de interesse coletivo, atendendo o número de assinaturas estabelecido em lei; denunciar irregularidades ou ilegalidades da administração pública aos tribunais de contas e

promotorias de justiça; examinar e apreciar as contas do município, podendo questionar a legitimidade das mesmas; propor ações públicas em defesa de interesses individuais ou coletivos, da moralidade, da legalidade e probidade administrativa (ação popular, mandado de segurança individual ou coletivo, mandado de injunção, habeas data, habeas corpus, etc.).

Cita-se ainda a formação de conselhos e a instituição de ouvidorias no âmbito da Administração Pública, bem como a existência e a atuação dos diversos grupos de pressão, que estão garantidos na forma de direitos de reunião, de associação, de petição, de sindicalização.

No Brasil temos ainda outros exemplos de políticas que reforçam a participação do cidadão, como, por exemplo, o orçamento participativo, os Conselhos de Gestão, os próprios movimentos sociais, entre outros, mas ainda há muito a ser feito e o mais importante é o povo se conscientizar e colocar em prática o poder que tem.

No plano constitucional alguns mecanismos de participação social foram normatizados, dentre eles, o direito de prestação de informações (Art. 5º, inciso XXXIII), o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público (Art. 5º, inciso XXXIV), o direito de petição, a qualquer pessoa, independente, de ser ou não cidadão, para defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, inciso XXXIV), entre outros.

No campo da contratualização, o desafio é a construção de arquiteturas relacionais distintas daquela do contrato administrativo clássico do direito francês, em que a pedra de toque era justamente as cláusulas exorbitantes e a posição privilegiada da administração pública. Contratualização, em contexto de bom governo envolve a construção de mecanismos flexíveis, que permitam a formação do consenso e o favorecimento da atuação pública, com respeito aos princípios da boa-fé e da solidariedade.

Exemplo nacionalmente conhecido é o do Governo do Estado de São Paulo, precursor na utilização das organizações sociais como parceiras na execução de serviços públicos de saúde, com experiência consolidada há mais de vinte anos, sempre com a utilização do instrumento jurídico que disciplina suas relações com o terceiro setor, a saber, o contrato de gestão.

Em termos de legislação infraconstitucional, notadamente no âmbito dos serviços públicos, podem-se citar algumas normativas brasileiras que, igualmente, vão naquela direção de transparência associada com participação política da comunidade, dentre as quais: a) a Lei Federal nº 8. 987/95, regulando, ainda que de forma tímida, a participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias; b) a Lei Federal nº 9. 427/96, que trata do setor elétrico, exigindo audiência pública a ser convocada pela Agência Nacional de Energia Elétrica, para a tomada de decisões que afetem consumidores e mesmo agentes econômicos envolvidos; c) a Lei Federal nº 9.472/97, que trata das Telecomunicações, demandando consulta pública para o debate dos regulamentos que gestarão tais serviços; d) a Lei Federal nº 9.478/97, que trata da Agência Nacional do Petróleo, perquirindo também audiência pública para quaisquer ações ou decisões que atinjam consumidores direta ou indiretamente; e) a Lei Federal nº 10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, criando uma série de instrumentos e espaços de participação social.

Neste sentido, para tratar da gestão democrática, o Estatuto da Cidade reservou todo o seu capítulo IV, afirmando em seu artigo 43 que a garantia da participação da população na gestão municipal se dará mediante debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como pela constituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse urbano, estas a serem desenvolvidas nos três níveis federativos. Deve-se destacar aqui que o artigo é exemplificativo, e não taxativo, deixando em aberto a possibilidade de utilização de qualquer outro meio de participação que se faça necessário.

Para Grazia de Grazia:

O controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público, as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade (2002, p. 18).

Na realidade, a comunidade não quer ser mera espectadora de decisões prontas e acabadas ditadas pela Administração. Pelo contrário, clama pelo

oferecimento real de espaços abertos de participação, nos quais possa expor suas ideias e reivindicar uma política mais voltada aos interesses prioritários da comunidade.

A participação popular consciente e efetiva servirá também como instrumento de legitimação e eficiência dos atos da Administração. Isso porque no momento em que as políticas públicas forem efetivadas de acordo com as reais necessidades da população, consolidar-se-á a boa administração pública.

Coadunando conceitos como participação popular, legitimidade, eficiência e controle do poder, Mattos bem coloca a importância do Estatuto da Cidade na formação da gestão municipal. Assim se manifesta o autor:

A garantia da participação popular, a par de conferir legitimidade à gestão das cidades, tem uma outra faceta, qual seja, a de funcionar como o mais eficaz aparato de fiscalização dos atos da administração e do legislativo municipal. Esse controle social é importantíssimo para assegurar a efetiva aplicação dos instrumentos de reforma urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, ainda mais quando outras modalidades de controle, previstos na Constituição, sobretudo a legislativa e a judiciária, têm-se mostrado de duvidosa operacionalidade e eficiência. As normas contidas no Capítulo IV do Estatuto preveem, assim, diversas formas de participação que dão concreção a essa dupla função social da participação popular: a de aferir legitimidade às ações municipais e a de exercer o controle dessas mesmas ações. (2002, p. 301).

Neste contexto, torna-se imperioso criar canais institucionais, bem como colocar em prática os já existentes, que possibilitem à cidadania a tomada de decisões com igualdade de condições e oportunidades, o que ocasionará a racionalização de recursos e a redescoberta da cidadania em cada um e no grupo, levando a um maior comprometimento da população e do Estado com o coletivo. Só assim será inaugurada uma gestão democrática participativa, de todos e para todos.

A deliberação popular e cidadã têm aumentado em diversos aspectos da vida em sociedade. No plano político e jurídico, por exemplo, recentemente, tivemos a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), cujo Projeto de Lei originou-se pela via da iniciativa popular e é um bom exemplo de como a sociedade brasileira tem se organizado e mobilizado, no sentido de combater a corrupção e a impunidade de forma democrática.

O exercício ativo da cidadania encontra-se presente no texto constitucional em momentos, como por exemplo, o plebiscito (Art. 14, inciso I, Art. 49, inciso XV e Art. 18, parágrafos 3º e 4º da Constituição Federal), o referendo (Art. 14, II, e 49, XV)

e a iniciativa popular (Art. 14; art. 27, §4.º, 29, XIII; 61 *caput* e parágrafo segundo, todos da Constituição Federal).

A experiência nacional contempla outros institutos, de maior ou menor aplicação e força vinculante, mas que traduzem notadamente o valor da participação para a formulação das escolhas públicas. Sistematizando a análise desses institutos, Perez (2004) acrescenta o referendo e o plebiscito administrativos, a eleição para funções de chefia e direção, a audiência pública, a consulta pública, o orçamento participativo e a ouvidoria.

3.3 Instrumentos de participação positiva previstos na Constituição Federal de 1988 – plebiscito, referendo e iniciativa popular

Vivemos em um país onde a democracia ainda é incipiente. A formação política do cidadão brasileiro não foi traçada por um questionamento ou um ganho de uma luta social, mas sim, da importação de exemplos e modelos externos, que mal adaptados a realidades distintas, produzem efeitos dissonantes com a realidade.

Da mesma forma, garante-se ao cidadão a possibilidade de afastar um ato coator através da utilização de remédios constitucionais como o mandado de segurança e o *habeas corpus*, os quais, diga-se, são amplamente utilizados no Brasil. No entanto, a existência de mecanismos de proteção a direito líquido e certo jamais poderiam, por si só, indicar a democracia material, pois esta seria alcançada se o Estado procurasse atender os anseios sociais e não se envolver em entremeios para cercear direitos e prerrogativas do cidadão.

Considerados institutos da democracia participativa, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, são também chamados de práticas diretas de governo, estão previstos no artigo 14, incisos I à III da Constituição Federal de 1988 e têm como finalidade proporcionar maior legitimidade às normas.

Moisés (1990) também salienta que o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa são considerados os mais importantes mecanismos de ampliação da participação popular.

Para Agra, a Constituição de 1988 poderia ter ampliado o rol dos institutos da democracia participativa, não se restringindo apenas àqueles citados acima. Para o autor:

Quanto mais eficazes forem os mecanismos que possibilitem o acesso da população às decisões políticas, maior legitimidade terá o regime democrático e as crises constitucionais serão mais difíceis de ocorrer. **Deveria, assim, ter introduzida a possibilidade de o cidadão impetrar a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), o recall e o veto popular.** Na Constituição anterior, a de 1967/1969, apenas o Procurador-Geral da República podia impetrar a ação direta de inconstitucionalidade. A atual ampliou os legitimados (art. 103 da CF), como forma de democratizar o uso da referida medida jurídica, retirando-a do arbítrio do chefe do Ministério Público. (2010, p. 325). (Grifo nosso).

Percebe-se da citação acima a referência do autor à possibilidade do cidadão impetrar o *recall*. O *recall*¹⁸ teve origem nos Estados Unidos da América em 1903, na Carta de Los Angeles, por Theodore Roosevelt. Conforme Lenza (2010), ele seria um mecanismo de revogação popular do mandato eletivo, como, por exemplo, em razão do não cumprimento de promessas de campanha.

Silva (2000), por sua vez, denomina o *recall* de “regovação popular”, definindo-o como um instituto de natureza política, pelo qual os eleitores podem revogar mandatos populares pela via eleitoral.

Ainda na mesma obra, encontramos que o veto popular é o instrumento pelo qual o povo poderia vetar projetos de lei, podendo arquivá-los, mesmo contra a vontade do parlamento.

A diferença entre o veto popular e o plebiscito é que, naquele, o seu uso se restringiria a projetos de leis que estivessem tramitando no Congresso Nacional, manifestando-se a população contra a sua aprovação, e este, se refere a qualquer propositura que a população tenha interesse que passe a integrar o ordenamento jurídico, independentemente de sua tramitação no Congresso Nacional. (LENZA, 2010. p. 875).

¹⁸ O procedimento de remoção de autoridades públicas eleitas surgiu em âmbito estadual em 1911, na Califórnia, desde então quatro governadores foram destituídos por meio deste instrumento. Nos Estados Unidos, doze estados aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. Contudo sua instituição inexistente no plano federal. Com relação a outros países, de acordo com o artigo 71 da Constituição de Weimar dispunha sobre a destituição do Presidente. Na extinta União Soviética, os publicistas do regime regozijavam-se pela existência do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição. Era uma espécie de mandato imperativo, ostentado pelos “representantes da classe trabalhadora”. Além de prestar contas aos cidadãos, os deputados podiam ter o seu mandato revogado a qualquer momento. Na América Latina, o *recall* é previsto na Constituição da República Bolivariana da Venezuela em seu artigo 72, sob o nome de “referendo revocatório”, abrangendo todos os cargos eletivos. Exemplo interessante é o de tentativa de *recall* do cargo de Primeiro Ministro da Espanha de Felipe Gonzalez Marques, caso em que não houve revogação do mandato, mas os argumentos aduzidos na ação representam bem o que significa o instituto.

Importante destacar aqui a proposta de Emenda à Constituição (PEC 21/2015), de autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) que institui novos mecanismos de democracia participativa, possibilitando aos eleitores a revogação de mandato eletivo de políticos e o veto popular a projetos aprovados por parlamentares.

A PEC tramita em conjunto com outras duas Propostas de Emenda à Constituição. A primeira (82/03), apresentada pelo então senador Jefferson Péres, prevê o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário (presidente da República, governador, prefeito e senador). A segunda (73/05), de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), institui o referendo revogatório dos mandatos de Presidente da República e de congressistas.

O texto em análise é um substitutivo do senador Walter Pinheiro (PT-BA) à PEC 80/03, apresentada pelo senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) e subscrita por outros parlamentares. Ela altera a redação do artigo 14 da Constituição, que trata de direitos políticos, acrescentando esses novos institutos de democracia participativa, além dos já existentes plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Uma das justificativas apresentadas pelo propositor é a de que, tanto o direito de revogação quanto o veto popular, dão o poder de fiscalização ao povo e obrigam os seus representantes a prestarem contas periódicas de seu trabalho.

O direito de revogação, também conhecido como voto destituente, revogação popular, destituição ou *recall*, é uma espécie de arrependimento eleitoral, que permite a revogação do mandato de representantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição, conforme observa Valadares na proposta. Já o veto popular é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contra uma lei já elaborada.

Na PEC, que foi arquivada no final da última legislatura, Pinheiro incorporou a possibilidade de revogação dos mandatos eletivos de todos os cargos, tanto individual, como coletivo, inclusive com a dissolução da Câmara dos Deputados, mediante iniciativa e referendo popular, a ser efetuado um ano após a posse. O referendo para a revogação do mandato do Presidente da República poderá, também, conforme a proposta, realizar-se por iniciativa da maioria absoluta do

Congresso Nacional. A medida é prevista na PEC 73/05, que tem como primeiro signatário o senador Eduardo Suplicy (PT-SP).

O direito de revogação individual, também conhecido como destituição ou *recall*, difere do impeachment na medida em que não exige acusação criminal ou comprovação de má conduta. É suficiente a perda da confiança da maioria dos eleitores.

Atualmente, dezenove estados norte-americanos admitem o procedimento contra funcionários estaduais eleitos e, em ao menos vinte e nove estados, o *recall* é utilizado no plano local. Podem ser destituídos governadores, legisladores, prefeitos, juízes, membros do Ministério Público e até diretores de escolas.

Nos últimos cem anos, ocorreram pelo menos dois mil casos exitosos de *recall*. Além dos Estados Unidos, regras de revogação individual de mandatos são utilizadas nas Filipinas, mediante o apoio de vinte e cinco por cento dos eleitores; na Venezuela, desde 1999; na Bolívia; e na província canadense da Colúmbia Britânica, desde 1995, restrito aos legisladores.

O direito de revogação coletivo, por sua vez, consiste na prerrogativa do corpo de cidadãos de dissolver, por meio do voto, uma assembleia inteira de representantes.

Trata-se, portanto, em contraste com o *recall*, da revogação coletiva de mandatos. Pode operar também mediante petição assinada pelo percentual exigido de cidadãos, seguida da definição da data de votação.

O veto popular legislativo, já praticado no direito português e na Suíça, é o instrumento político que permite ao povo opor-se a uma lei já aprovada, mas ainda não vigente, por solicitação do próprio povo, ou seja, se permite aos cidadãos exigirem que um dado projeto de lei seja submetido ao veto popular. Difere do veto tradicional, que em nosso sistema é prerrogativa do Presidente da República, dos Governadores de Estado e dos Prefeitos, de acordo com a esfera, que ainda possibilita ao Parlamento derrubá-lo, com um certo número de votos.

Na forma típica, consta de três momentos: o órgão legislativo aprova uma lei que não entra em vigor de imediato; o povo solicita que a lei seja submetida a sua manifestação; e, por último, se a recusa for majoritária, a lei não subsiste.

Importante lição pode ser extraída das palavras de Perez Flores:

Nesses países, há inclusive um segundo filtro possível através do qual qualquer legislação pode ser revertida (os mecanismos de revogação legislativa), havendo, portanto, suficientes freios e contrapesos para a manutenção dos direitos das minorias. (2010, p. 75).

Para que a PEC vire lei, senadores e deputados têm de aprová-la em dois turnos, com aos menos 308 votos na Câmara e 49 no Senado, em cada uma das votações (3/5 dos 513 deputados e 81 senadores).

Diante dessas considerações, conclui-se que a aprovação da PEC em questão representaria um salto de qualidade no sentido de ampliar o lado participativo de nossa democracia. Hoje, especialmente, diante de toda a crise política e econômica que assola o país e após a ocorrência de intensas manifestações de massa, não há mais dúvida sobre a demanda do cidadão brasileiro por novos avanços nessa direção.

Passemos agora a abordar alguns aspectos importantes sobre cada um dos institutos previstos na Constituição Federal.

3.3.1 Plebiscito

É o primeiro dos instrumentos de democracia participativa postos à disposição do cidadão pela Carta Constitucional (art. 14, inciso I, da CF/88). Trata-se de instituto típico de democracia semidireta, que consiste na possibilidade de o eleitorado deliberar sobre determinada questão de relevo para o destino do país, mediante escolha entre opções. A decisão soberana do plebiscito possui efeito vinculante para as autoridades públicas atingidas, que não poderão adotar, por conveniência, caminhos diversos daqueles definidos pelo povo.

Neste sentido, Ferreira Filho afirma que “O plebiscito é um instrumento da chamada democracia semidireta, que procura corrigir o caráter indireto da democracia representativa pela participação popular na tomada de determinadas decisões”. (1990, p. 123).

Disciplina a Constituição (art. 14, *caput*), que a soberania popular se dará ‘nos termos da lei’. Evidencia-se, pois, que se tratava de dispositivo constitucional não autoaplicável, que dependia da integração do legislador ordinário para ganhar eficácia. E a regulamentação, passados mais de dez anos da promulgação da

Constituição, veio com a edição da Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Segundo o diploma regulamentador, o plebiscito é consulta formulada “ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (art. 2º). Prevê, também, a norma, que o povo será convocado, “com anterioridade”, para “aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”. (parágrafo 1º do art. 2º).

Denota-se, da forma como foi redigido o dispositivo que regulamenta o instituto, que a sua convocação somente se dará quando houver acentuada relevância sobre a matéria e quando se tratar de tema de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

O termo ‘acentuada relevância’ parece vago e muito amplo, o que, sem dúvida, abre campo para interpretação subjetivamente rica e extensa quanto à possibilidade de utilização do instituto. De outra parte, mostra-se difícil encontrar, no atual panorama jurídico-social, um tema que não se enquadre no tipo natureza constitucional ou que não guarde estreita relação com este. As matérias envolvendo direito do trabalho, direito eleitoral, direito tributário, direito previdenciário, direito econômico, entre outros, estão todas interligadas com o direito constitucional, ficando, portanto, todas elas submetidas à possibilidade de deliberação pela via do plebiscito, quando se verificar acentuada relevância e quando as circunstâncias recomendarem a utilização do instituto.

Tais observações se fazem com a exclusiva intenção de demonstrar que o plebiscito, salvo melhor juízo, é instituto apto a propiciar a participação popular numa gama sem fim de matérias. A nosso ver, contudo, é preciso que as circunstâncias de determinada época configurem situação de fundado relevo e interesse em que o assunto seja submetido à vontade popular. Isto é, o instituto não pode ser utilizado para a tomada de decisões ordinárias, quando existam meios próprios e corriqueiros à realização do ato (ex. procedimentos legislativos ordinários).

A lei regulamentadora, a propósito, parece deixar o aspecto da conveniência da convocação a critério dos Parlamentares, ao prever que a deliberação popular será convocada mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 3º). A nosso ver, o ato administrativo consubstanciado na convocação do plebiscito,

através de decreto legislativo, não fica sujeito à anulação por parte do Poder Judiciário, salvo nos casos em que se tratar de matéria diversa daquelas elencadas no art. 2º da Lei nº 9.709/98 ou de algum vício formal do ato. Quanto à presença de ‘acentuada relevância’, parece tratar-se de critério de conveniência pertinente ao mérito do ato administrativo, que refoge ao controle pela via judiciária.

Importante previsão, a merecer destaque, no diploma legal que regulamenta a matéria, é aquela constante do artigo 8º, inciso IV, que determina à Justiça Eleitoral “assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionária de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta”. A norma revela preocupação com o princípio da publicidade dos atos estatais e homenageia o debate na sociedade em torno do tema objeto de plebiscito.

Sobre a vinculação do administrador ao resultado das urnas a lei é omissa. Entretanto, como já observado, há vinculação do administrador. A menção expressa à obrigação de que o administrador torne efetiva a vontade soberana dos cidadãos, externada no plebiscito, é desnecessária, face à natureza do instituto. Há, sem dúvida, o dever do administrador de vincular-se ao resultado das urnas, sob pena de estar cometendo crime de responsabilidade, sujeito às penas da lei.

No Brasil, tivemos em 1993 um plebiscito para decidir a forma (República x Monarquia) e o sistema de governo (Presidencialista x Parlamentarista), definido no art. 2º das Disposições Transitórias da Carta de 1988. A vontade popular optou pela manutenção da forma de governo republicana e do sistema presidencialista.

Cogita-se sobre a realização de uma reforma constitucional ampla, com atribuição de poderes especiais e gerais de revisão ao congresso. Acredita-se que a sua legitimação dependa da convocação popular, para que se manifeste através de plebiscito, pois os atuais Parlamentares não têm legitimidade para fazê-lo. A sua legitimação é de legislador ordinário e/ou de constituinte derivado (com poder restrito a emendas) e não originário.

Na lição de Bonavides:

A legitimidade de um poder constituinte assentado sobre a vontade dos governados e tendo por base o princípio democrático da participação apresenta uma extensão tanto horizontal como vertical, que permite estabelecer a força e a intensidade com que ele escora e ampara o

exercício da autoridade. (...) A extensão vertical da legitimidade é a que permite mensurar os distintos graus de participação dos governados: primeiro, o poder decisório sobre a Constituição, mediante *referendum* ou distintos meios plebiscitários (...). A distância e debilidade da interferência dos governados conduz a legitimidade constituinte aqui aos seus níveis mais baixos, tocante ao princípio democrático de organização das instituições políticas no interior do sistema representativo clássico e tradicional da cultura do ocidente. (2001, p. 138-139).

Aliás, o Ato das Disposições Transitórias da Carta de 1988 previu expressamente, em seu artigo 3º, que a revisão constitucional seria realizada cinco anos após a promulgação do Diploma Maior. Depois dessa oportunidade de revisão, entende-se que somente através de plebiscito terá o Congresso, ou qualquer outra Assembleia designada, legitimidade para proceder a uma nova revisão da Carta Magna.

Outra hipótese que exige a consulta popular pela via plebiscitária é a da incorporação de Estados entre si, sua subdivisão ou desmembramento (art. 18, §3º, da CF/88). Nesse sentido é claro o artigo 4º da Lei nº 9.709/98, que, inclusive, estipula o *iter* a ser obedecido no caso de resultado favorável da consulta.

Conforme Agra, o plebiscito é um instituto político conexo com o referendo, onde ambos visam consultar o povo a respeito de determinadas leis. Nessa esteira o autor enfatiza:

Quando houver necessidade de convocar o povo para que ele se posicione a respeito de uma propositura antes de sua promulgação, será isso um plebiscito; após a sua promulgação, será um referendo. Exemplo: se fôssemos chamar a atenção para se posicionar acerca da norma que dispõe sobre a reeleição do Presidente da República, tratar-se-ia um referendo, porque a disposição normativa já faz parte do ordenamento; por outro lado, se fôssemos convocar a população acerca de uma lei para instituir a moratória da dívida externa, estaríamos diante de um plebiscito, porque ainda não existe uma estrutura normativa com esse teor no nosso ordenamento. (2010, p. 325).

Outro aspecto relevante se refere ao fato de que tanto o referendo quanto o plebiscito possuem efeito mandamental, o que, no entender de Agra, não poderia ser diferente, já que representam a própria soberania popular. No entender do autor, “quando aprovada (no caso do plebiscito), a norma obrigatoriamente deve ser homologada pelo Poder Legislativo e após, promulgada”. (2010, p. 325). No caso do referendo, a norma deverá ser revogada pelo mencionado Poder. Ainda conforme o doutrinador, “se a decisão do plebiscito não tivesse uma natureza mandamental em

relação ao Poder Legislativo, seria mais um instrumento jurídico que teria sua eficácia esvaída, transformando-se em alegoria retórica”. (AGRA, 2010, p. 325).

Como exemplo de possibilidade de realização de plebiscito na área das políticas públicas, Benevides, cita a reforma agrária, onde “a própria deliberação sobre fazer ou não uma reforma agrária pode ser levada a plebiscito”. (1991, p. 152). Na visão da autora o argumento desfavorável à realização de plebiscito sobre reforma agrária “decorre do reconhecimento de que a proposta pode não traduzir, corretamente, o interesse da maioria, e sim, o das elites proprietárias e politicamente influentes”. (BENEVIDES, 1991, p. 152).

Impende referir a importância da ampliação dos temas capazes de ensejar a realização de plebiscito e atenuar a exigência de “acentuada relevância”, como forma de alargar a utilização do instituto e, conseqüentemente, a participação popular no processo decisório. De fato, no plebiscito o administrador somente atuará depois de conhecer a vontade popular, se for autorizado.

Ainda no que tange aos instrumentos de participação política, o próximo subitem aborda alguns aspectos relevantes sobre o Referendo.

3.3.2 Referendo

O *Referendum* é tido como um instrumento de democracia direta, já que, por meio deste instituto, o povo, ou, mais exatamente, o corpo eleitoral, participa, por via consultiva ou deliberativa, do processo decisório, com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental. Nos termos da Lei nº 9.709/98, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. (Art. 2º, parágrafo 2º).

Aplicam-se ao instituto todas aquelas observações anteriormente feitas em relação ao plebiscito, especialmente no que diz respeito à necessidade de ‘acentuada relevância’ da questão submetida ao crivo popular e às matérias passíveis de consulta (art. 2º da lei regulamentar).

Alguns autores lhe conferem finalidade específica de confirmação de ato do corpo legislativo, entre eles, Ferreira Filho e Pinto Ferreira. No entanto, entende-se que o instituto deve ser compreendido de forma mais ampla. Nesse sentido, não há qualquer óbice para que se determine a submissão de um ato do Poder Executivo

ao referendo popular. Aliás, a Lei nº 9.709/98 confirma tal tese, ao estabelecer que tanto atos legislativos como administrativos podem ser objeto de referendo. Contudo, não se pode negar que sua aplicação mais corriqueira se refere mesmo aos atos emanados do Poder Legislativo.

Por fidelidade à tese de que o instituto é aplicável contra qualquer ato governamental, entende-se que “o poder de iniciativa compete aos órgãos do Estado (somente ao órgão do qual emana o ato, em virtude do princípio da separação dos poderes)” (CANOTILHO, 1992, p. 287) ou a um certo número de cidadãos (iniciativa popular). E aqui parece que se equivocou o legislador ao estabelecer que o referendo, assim como o plebiscito, será convocado mediante decreto legislativo, por iniciativa de 1/3 dos membros de qualquer das Casas do Parlamento (art. 3º da Lei nº 9.709/98). Isso porque, repita-se, o referendo se presta ou deveria se prestar a contrastar qualquer ato governamental e não só atos legislativos; por isso, não só os Parlamentares deveriam ter legitimidade para propô-lo, mas sim aquele órgão do qual emana o ato, bem como o povo, através do instrumento da iniciativa popular.

O que diferencia o referendo do plebiscito é a pré-existência de um ato de gestão, que deve ser referendado ou rechaçado pela soberania popular. No plebiscito, ao contrário, o administrador somente atuará depois de conhecer a vontade popular, se for autorizado. Neste, a convocação se dá com anterioridade, enquanto naquele, com posterioridade ao ato contrastado.

Aplica-se aqui, também, o que se disse a respeito da vinculação do administrador ao resultado das urnas. Não pode desrespeitá-lo, adotando consequência diversa daquela determinada pela soberania popular, sob pena de estar praticando crime de responsabilidade.

Alguns autores, a exemplo de Bobbio, consideram que o referendo é mais adequado para dirimir controvérsias sobre princípios do que para resolver conflitos de interesses, tendo em vista que, segundo o autor, o referendo “coloca os problemas sob a forma de excludência – escolha forçada entre duas alternativas – e assim obstaculiza o compromisso e favorece o choque”. (2000, p. 39).

Além disso, a doutrina clássica prevê que o referendo possuirá caráter consultivo em virtude de ele não apenas anteceder à lei ou qualquer ato público normativo, mas também porque “não garante nenhuma deliberação das autoridades no sentido de acatar a manifestação popular. Em função disso, não existe o caráter

vinculante, pois apenas se deseja conhecer a opinião do povo acerca de um questionamento controverso". (BOBBIO, 2000, p. 39).

É necessário constar que eles poderão ser obrigatórios quando sua realização é condição indispensável para que a norma elaborada pelo Parlamento (ou texto constitucional) possa ter vigência e validade; sem ela, não se terá um ato completo e perfeito, ou então os referendos poderão ser facultativos, quando a Constituição confere a determinado órgão ou parcela do corpo eleitoral competência para requerer ou realizar consulta à população.

Sobre a classificação dos referendos, Bobbio sugere que existam outras classificações, porém, para ele, as mais significativas são:

Além das distinções referentes à eficácia normativa, em virtude da qual temos o *Referendum* "constituente" (que respeita à aprovação de uma Constituição), o "constitucional" (quando relativo à revisão da Constituição), o "legislativo" ou "administrativo" (se concerne respectivamente às leis ou aos atos administrativos), ou então referentes à eficácia territorial, segundo a qual existem o *Referendum* "nacional" e o "local", há outros aspectos classificatórios. Assim, levando-se em conta a necessidade ou não da intervenção popular, o *Referendum* pode ser facultativo, se essa intervenção puder faltar sem consequências para o ato, ou então obrigatório, se o pronunciamento popular for necessário para a sua validade. Sob o aspecto efetivo, o *Referendum* (obrigatório e facultativo) pode ser momento de um processo constitucional, legislativo ou administrativo, ou pode constituir o único ato deliberativo, nele se exaurindo o processo (como quando revoga um ato válido e operante no ordenamento). (1998, p. 1074).

A prática evidencia a fragilidade e a imaturidade de nossa democracia, pois o mecanismo foi pouco utilizado desde a promulgação da Carta Magna.

No ano de 2005, os eleitores brasileiros foram informados de que deveriam decidir sobre os rumos do comércio de armas no Brasil. O referendo de outubro daquele ano, foi o resultado da longa luta da sociedade civil contra a violência no país e a terceira consulta popular direta da história nacional, junto aos Plebiscitos de 1963 e 1993, o primeiro Referendo do Brasil, isto porque o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento previa a proibição do comércio de armas e munições para todo o território nacional.

Tal dispositivo encontrou grande resistência parlamentar para ser aprovado, dessa forma, a solução foi submeter a referendo popular a pertinência da vigência desse artigo específico, já que o Estatuto estava assegurado. A pergunta foi: "O

comércio de armas e munições deve ser proibido no Brasil?”. Dos mais de 95 mil eleitores brasileiros, 63,94% votaram no não e 36,06% votaram no sim.

Outro referendo realizado no Brasil no ano de 2011, envolveu a população do estado do Pará, região norte do país, que votou contra a divisão do estado para a criação de duas novas unidades federativas. Mais de 67% dos votantes optaram por não criar os Estados de Carajás e Tapajós. Os cidadãos foram questionados sobre cada opção separadamente o que, na prática, gerava a possibilidade de criação de um ou dois novos estados, além da manutenção de parte do Pará, com o terreno remanescente.

Espera-se, todavia, que a utilização do referendo se torne frequente. Sem dúvida, a incorporação do instituto à tradição democrática brasileira será de grande valia e freará uma série de atos estatais contrários à vontade popular.

No ordenamento jurídico brasileiro, também dispomos da iniciativa popular como instrumento de participação política. Alguns aspectos desse instrumento são objeto de estudo do próximo subitem.

3.3.3 Iniciativa Popular

Este procedimento consiste no desencadeamento do processo legiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por certo número de eleitores. Nos termos da Constituição Federal “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art. 61, §2º).

Esse também é o entendimento de Politano Neto, quando aduz que a iniciativa popular:

Consiste na transmissão da faculdade de iniciar o procedimento de elaboração legislativa a uma determinada fração do corpo eleitoral, como se observa do § 2º, do artigo 61, da Constituição Federal. Registre-se, por oportuno, que por se tratar de exercício de soberania, somente àqueles que detiverem capacidade eleitoral ativa será permitido participar de ambas as consultas (plebiscito e referendo) e do processo de iniciativa popular de projetos de lei. (2004, *online*).

Novamente há vinculação do órgão para com o projeto apresentado. Contudo, isso não significa que sua aprovação seja obrigatória, o que, com certeza, não faria sentido. A vinculação aqui diz respeito ao dever de apreciação do projeto por parte do Congresso. Não há como negar, todavia, a pressão natural contida num projeto de lei desta natureza, que chega à Casa Parlamentar respaldado pela iniciativa popular. A pressão, no caso, será maior na medida em que crescer o número de eleitores que subscrevem o ato. E isso, por certo, funciona como verdadeiro fator de legitimação da proposta, a dificultar a sua rejeição pelos Parlamentares.

A obrigatoriedade de apreciação do projeto pelo Parlamento resulta evidente do contido no parágrafo 2º do art. 13 da Lei nº 9.709/98, que dispõe: "o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação". Embora mencione que o projeto não poderá ser rejeitado por vício de forma, obviamente, aí não se inclui o vício decorrente da ausência de subscrição do mesmo pelo *quórum* de cidadãos exigido tanto pela disposição constitucional como pelo *caput* do art. 13 da lei, que eiva o ato popular de nulidade absoluta.

A lei regulamentar poderia ter estabelecido um prazo compulsório para que o Congresso apreciasse o projeto de iniciativa popular. Com isso, nem mesmo o instrumento da ação de inconstitucionalidade por omissão pode ser utilmente manejado, pelas pessoas legitimadas a propô-la, tendo em vista a ausência de consequências do ato omissivo. Melhor teria sido, sem dúvida, adotar o modelo argentino, que prevê um prazo de doze meses para que o Congresso se manifeste sobre a proposta.

Da mesma forma, em nosso sistema de iniciativa legislativa popular não há uma delimitação de temas sobre os quais é cabível a utilização do instituto, o que seria pertinente, tendo em vista a existência de matérias sobre as quais a iniciativa popular não pode ser admitida. É o caso, por exemplo, de assuntos relativos ao direito tributário, penal, financeiro e administrativo. Diante dessa ausência de delimitação de matérias, resulta inequívoco que as únicas restrições à ação popular são aquelas cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, conforme preceitua o artigo 61 da Carta Constitucional.

Ainda no mesmo ponto, parece-nos inexplicável a timidez do legislador constituinte, ao retirar do povo a possibilidade de iniciar o processo de emenda à constituição, segundo exegese restrita do artigo 60 da Carta de 1988. Foi tímida a evolução, pois se o povo é titular do poder (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) deve poder não só o menos (lei ordinária), como também o mais (emenda à constituição). Difícil, *data vênia*, encontrar justificativa para não elencar os cidadãos, num *quórum* específico, no rol do artigo 60 da CF/88.

Feitas algumas ressalvas, percebe-se que é de todo salutar conviver com a existência de um mecanismo de participação popular deste calibre. Infelizmente, contudo, são raríssimas as manifestações populares no sentido de encaminhar ao Congresso um projeto de lei. Essa realidade, sem dúvida, precisa se alterar, como uma das formas de incrementar a participação popular e, conseqüentemente, transformar a democracia.

3.4 Outros Instrumentos de Participação popular

Existem ainda outros instrumentos de participação popular nos atos governamentais, diferentes destes adotados explicitamente em nosso sistema constitucional, através da Carta Magna de 1988. Entre eles, pode-se citar a consulta popular, as audiências públicas, os movimentos sociais, os conselhos sociais e o orçamento participativo. Primeiramente, passa-se a abordar alguns aspectos importantes sobre a consulta popular.

3.4.1 Consulta Popular

A Consulta Popular, no Rio Grande do Sul, é um processo de participação popular acerca do orçamento estadual e também sobre as principais estratégias de desenvolvimento regional. A participação popular ocorre de forma direta e indireta durante todas as fases do processo.

Nesse processo de participação popular envolvem-se as Câmaras de Vereadores, as Prefeituras Municipais, as entidades representativas da sociedade civil, os cidadãos organizados, sindicatos, associações comunitárias, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e o cidadão, em nível individual. Busca-

se englobar todos os setores da sociedade para que a representação seja o mais justa possível.

A Consulta Popular está prevista nos artigos 166 a 170 da Lei n.º 10.283/94 que instituiu os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – COREDES. Como objetivos da consulta popular podemos citar de forma resumida: formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública e constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado, entre outros.

As diretrizes básicas seguidas pela Consulta Popular são:

- I – valorização dos COREDES e das lideranças municipais;
- II – assembleias abertas a todo o cidadão;
- III – o eleitor define as prioridades votando em plebiscito popular;
- IV – equalização na divisão orçamentária - mais recursos para as regiões mais pobres;
- V – transparência na elaboração do Orçamento.

A missão da consulta popular é ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul, colaborando para organizar os segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, construir o seu próprio modelo de desenvolvimento regional.

3.4.2 Audiências públicas

Como decorrência dos direitos de cidadania, temos o direito à participação, em especial no que tange à esfera pública, onde Estado e cidadãos devem buscar a integração da população nas decisões. Essa participação deve acompanhar de forma eficaz o que está sendo discutido e realizado no âmbito Executivo e

Legislativo, para que cada cidadão possa participar do planejamento das políticas públicas e intervir de forma argumentativa nesses espaços de participação.

Nesse contexto, ressalta-se a importância das audiências públicas, que são:

Canais de participação administrativa aberta aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, com a finalidade de expressar as preferências e tendências dos segmentos, e que seja capaz de conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual para a sociedade. (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

Isto posto, tem-se que as audiências públicas não devem ser consideradas como o cumprimento de mera formalidade pela Administração, mas devem servir como canais de abertura democrática, com o objetivo de qualificar a gestão pública, uma vez que são um instrumento de consulta aos cidadãos administrados, onde o governo pode visualizar o que a sociedade pretende em termos de programas, investimentos e ações políticas.

Além disso, as audiências servem para informar todos os dados financeiros, orçamentários, contábeis e operacionais do poder Estatal, inclusive para a avaliação dos resultados e atingimento das metas determinadas na fase de planejamento, servindo como instrumento de decisão, acompanhamento e fiscalização das ações governamentais presentes e futuras.

Considerando que as audiências públicas estão ligadas às práticas democráticas, elas constituem-se em um exercício de poder do povo junto à Administração Pública, sendo que através desse mecanismo o cidadão não é mais visto como mero administrado, mas como um “parceiro do administrador público”. (SOARES, 1997, p. 169).

Registre-se que foi a Lei de Responsabilidade Fiscal que tornou obrigatória a realização de audiências públicas em todos os níveis da Administração, abrangendo todas as leis orçamentárias. Com previsão expressa, “o instituto tem-se difundido como elemento fundamental de gestão, incorporando-se a agenda de debates e difundindo as discussões sobre a formulação de políticas públicas”. (HERMANY, 2010, p. 379).

Mas há que se observar ainda que a realização de audiências públicas não é suficiente se elas não forem acompanhadas de uma participação efetiva da cidadania, representada pelas entidades, mas, principalmente, de forma direta.

Neste sentido, além de outras formas, devem ser inseridos indicadores de desempenho nos projetos orçamentários, oportunizando uma melhor avaliação das políticas prioritárias, melhor acompanhamento da execução orçamentária e, conseqüentemente, um controle efetivo das decisões pelos cidadãos.

Através da exigência das audiências, as políticas públicas passam a ser planejadas com a população, o que permite uma gestão mais transparente, comprometida com o interesse público e passível de controle social. É de suma importância que as políticas públicas sejam elaboradas com a participação da sociedade.

Schmidt faz importantes considerações acerca da formação de políticas públicas:

A análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada de uma análise mais geral acerca dos rumos do Estado e da sociedade, pois as políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são resultantes da política, compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos, os quais envolvem questões mais gerais da sociedade. (2008, p. 2309).

Existem ainda alguns entraves que dificultam a participação e que devem ser superados. Entre eles, destaca-se a atual impossibilidade de os cidadãos apresentarem emendas aos projetos, cuja competência é exclusiva dos parlamentares, o que, além de desestimular a participação da sociedade, restringe a eficácia do controle e da cogestão.

Os apontamentos de Hermany vêm ao encontro desse entendimento:

De nada adianta existir audiência pública como requisito de validade para as leis orçamentárias, se essas forem meramente cartonais, resultantes de convocações em espaços de publicações legais na imprensa, além de analisarem projetos fechados, sem a possibilidade de emendas populares, a partir de deliberações por aclamação. (2010, p. 382).

Outro fator impeditivo para a legitimação da efetiva participação da cidadania ainda está nas restrições que a população encontra em participar das audiências públicas nas esferas mais distantes da Federação, principalmente a nacional e nesse sentido, a governança eletrônica pode contribuir. Nesse contexto, tornam-se essenciais novos canais de abertura e estratégias de participação. Para isso, há que se considerar as contribuições que podem ser prestadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação para o processo de modernização administrativa. A

Internet pode funcionar como mais um canal na relação do Estado com o cidadão, sem substituir outras formas de relacionamento.

De fato, as tecnologias de informação e de comunicação abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre governo, cidadãos e sociedade civil organizada, contribuindo para alcançar a boa administração pública. A tecnologia da informação auxilia na implementação da política pública, bem como no controle e na avaliação dos resultados, em termos de aplicação dos recursos, mas, especialmente, na efetividade da política implementada.

3.4.3 Movimentos sociais

Os movimentos sociais podem e devem ser pensados como processos abertos de ação social e política, sujeitos a contradições internas e pautados por uma composição heterogênea que potencializa a emergência de diferentes formas de ação coletiva e de interação e/ou negação em face do Estado.

Buscando uma definição acerca dos movimentos sociais utilizou-se de um conceito exarado por Gorczewski e Martin:

Pode-se definir um movimento social como uma rede interativa de indivíduos, grupos e organizações que, dirigindo suas demandas à sociedade civil e às autoridades, intervêm com relativa continuidade no processo de mudanças sociais, mediante o uso prevalecente de formas não convencionais de participação; ou, dito de outra maneira: trata-se de um conjunto de redes de interação informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e organizações comprometidas com conflitos de natureza política ou cultural, sobre a base de uma específica identidade coletiva. (2011, p. 132).

Esta ideia demonstra uma articulação em outras formas de fazer política através de canais e instrumentos diferentes daqueles tradicionalmente oferecidos pelos partidos políticos, fazendo surgir novos movimentos sociais, como se percebe pela ampla proliferação de associações, movimentos sociais, foros de participação e protesto, assembleias cidadãs e tantas outras. Essas entidades não se constituem em um fenômeno novo, mas atuam com o objetivo de converter-se em sujeitos políticos; pretendem influenciar na tomada de decisões que afetam a coletividade e fazê-lo através de canais de participação política distintos dos modelos tradicionalmente institucionalizados. Isto quer dizer que buscam mais e melhores formas de participação cidadã, diferentes das típicas da democracia representativa.

Pretendem situar a sociedade civil, os movimentos sociais, cívicos e os cidadãos que os integram, no centro da discussão política.

Nesse contexto, revela-se inexorável o impacto institucional que os movimentos sociais causam à democratização das relações sociais. Pertinentes as considerações de Jacob acerca do tema:

Diversos estudos destacam o fato de os movimentos estarem desafiando as práticas políticas tradicionais, propondo novas alternativas de comportamentos políticos. Se, de fato, isto ocorre, principalmente a partir do momento em que os movimentos sociais urbanos chamam a atenção para temas tais como a participação popular, as demandas sociais e a identidade popular, o seu impacto institucional e o seu potencial transformador dependem não apenas de um reconhecimento de sua legitimidade, mas de uma avaliação dessa legitimidade, que é medida por sua capacidade de respeitar e promover os direitos que a população está se atribuindo. (1993, p. 17).

Este universo composto por associações, organizações não governamentais, sem fins lucrativos e de voluntariado, com origens distintas, dedicadas a diferentes campos de atuação, com diversas tendências ideológicas, forma um quadro heterogêneo e complexo, típico da sociedade contemporânea, motivo pelo qual suas existências não se coadunam com um sistema fechado e autossuficiente de normatividade e juridicidade. As estreitas relações destas organizações com a sociedade são uma de suas principais características.

Daí a importância do Estado através de suas parcerias, financiamentos compartilhados e regulamentação. O Estado não vai perder poder, mas pode/deve reconfigurar seu significado em face de uma decisão que lhe é constitutiva, a saber, a da soberania popular articulada em termos de representação não necessariamente institucional. Neste sentido, a construção de discursos reivindicatórios através de canais de participação alternativos às instituições representativas indica a existência de um fenômeno novo a ser considerado.

Levando em conta os novos agentes sociais que interagem no cenário público, as ideias de poder público e administração pública estão diluídas numa nova correlação de forças, desde os tradicionais sujeitos/mecanismos de democracia representativa (executivo, legislativo e judiciário, voto e partidos políticos), até os novos sujeitos de organização e pressão sociais (ONGs, associações civis, movimentos sociais não institucionais, entre outros), formando cenários que não mais se adaptam ao controle e/ou coação estatais, mas sim, que

demandam uma lógica de entendimento e comunicação o menos coartada ou mais participativa possível.

A ação social, enquanto participação popular na administração dos interesses públicos, passa a configurar como condição de possibilidade governamental, sob pena de ampliação do descrédito nas instituições públicas e da exclusão social.

O direito de ser ouvido pelo governo materializa-se tanto em nível individual, favorecendo o contato do cidadão com o governo, quanto em termos coletivos, por meios de canais de contato com a sociedade organizada. Sua abrangência também incorpora desde demandas particulares até aquelas envolvendo direitos coletivos e difusos.

Para a promoção desse direito é possível empregar recursos de interatividade como ouvidorias pela *Internet*, centrais de atendimento eletrônico ou telefônico, fóruns eletrônicos, pesquisas de opinião e avaliação de serviços públicos via *internet*. A existência de canais permanentes de contato, voltados a assegurar ao cidadão o direito a ser ouvido, é um recurso que não garante necessariamente que os cidadãos e suas organizações intervenham sobre as ações dos governos. Entretanto, cria condições preliminares e um ambiente propício para que o exercício do direito à participação cidadã e ao controle social do governo sejam efetivados. (VAZ, 2005, *on line*).

É indiscutível que os movimentos sociais fazem parte e se constituem em importantes atores no jogo político democrático, sua incorporação na reivindicação de demandas tornou-se imprescindível para se alcançar objetivos concretos e determinados. Os partidos políticos foram o elemento central na hora de configurar o Estado de Direito, mas, hoje, devem dividir esse protagonismo com outras formas de conjunção de interesses políticos e sociais. Os movimentos sociais possuem ampla capacidade para generalizar demandas ou opiniões mediante diversos mecanismos de articulação e transmissão de ideias e propostas que surgem na modernidade.

Hodiernamente, está se reconhecendo a sociedade civil como o lugar do qual se pode alavancar uma radical mudança política, como um espaço de política ativa, transformadora da realidade. Daí a importância dos movimentos sociais erigidos na sociedade civil como fomentadores da participação popular.

Enfim, em uma democracia, os movimentos sociais podem em muito contribuir para minimizar a fragmentação da sociedade civil, assim como impulsionar a democracia participativa. Isso acaba redundando em benefício da própria democracia, que será reforçada por uma maior proximidade com as esferas onde se

adotam as decisões que afetam a todos os cidadãos. Trata-se de reforçar o paradigma da democracia participativa, de combinar adequadamente as instâncias de decisões locais com as globais.

3.4.4 Conselhos sociais e Orçamento Participativo

Constituem-se em entidades organizadas para deliberar sobre assuntos ligados a áreas sensíveis da atividade social, das liberdades públicas e dos direitos relativos à política de desenvolvimento. Segundo Carrion:

Trata-se de um efetivo direito de participação de certas entidades na definição de políticas públicas. Direito este que radica nas ideias de democratização do Estado e de aprofundamento da democracia participativa. Através desse direito de participação, ele mesmo direito fundamental, assegura-se melhor os direitos fundamentais constitucionalmente prescritos. (1997, p. 86).

De fato, a utilização dos Conselhos sociais de forma efetiva e não meramente formal pode auxiliar no fortalecimento de uma democracia participativa, onde os cidadãos participem da escolha, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Há que se considerar que a legislação brasileira é rica na previsão de Conselhos sociais, prevendo a sua criação e atuação em vários momentos. A Carta de 1988, por exemplo, determinou a criação de um Conselho de Comunicação Social, efetivado pela Lei nº 8.389/91, para decidir sobre os temas relacionados com a área.

Outro exemplo relevante está disposto no art. 227 da CF de 1988, que traça ações relacionadas aos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo o exercício do poder popular, ou seja, assegurando uma situação de cogestão entre governo e sociedade civil, de forma direta, através dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, articulando a perspectiva democrática da Constituição Federal. Por tratar-se de uma estrutura paritária, de representantes do Estado e da sociedade civil, os Conselhos se tornaram um espaço profícuo no que tange às possibilidades de diálogo, diminuindo o fosso que separa estas duas esferas.

Vieira (2001) ressalta que ser cidadão é respeitar e participar das decisões da sociedade como uma forma de melhorar suas vidas e as de outras pessoas. Nesse caso, a gestão da política de atenção à criança e ao adolescente demanda efetivação de projetos compartilhados e decisões relacionadas à vida cotidiana da comunidade, especialmente da comunidade infanto-juvenil.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, determina que “a ação político-administrativa do Estado será acompanhada e avaliada, através de mecanismos estáveis, por Conselhos Populares, na forma da lei”. (Art. 19, §2º). E a prática tem demonstrado que estes Conselhos Populares vêm prestando grandes serviços no acompanhamento da atividade estatal.

Além desses exemplos, várias outras formas de participação através de entidades representativas têm sido instituídas em nosso país. Alguns Municípios brasileiros têm adotado um interessante sistema de participação popular na escolha da destinação dos investimentos do Poder Público. É a experiência do Orçamento Participativo, adotada, com grande êxito, pela Prefeitura de Porto Alegre. No orçamento participativo, é permitido estar presente e opinar, inclusive com possibilidade de explanação oral de suas ideias, sobre as prioridades e necessidades de uma dada região da cidade.

Avritzer, citado por Santos, mostra, no seu texto sobre orçamento participativo, como a Assembleia Constituinte no Brasil aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. (SANTOS, 2002, p. 65).

Santos e Avritzer (2002) mostram como, entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular. Dá-se, assim, ao povo, a faculdade de eleger quando, como e onde os dinheiros públicos serão aplicados. É importante notar que, além de elogiável mecanismo de participação, este sistema funciona ou deveria funcionar se aplicado de forma correta, como verdadeiro inibidor indireto de

sonegação fiscal, tendo em vista o efeito reflexo causado pela consciência popular de que os impostos pagos estão sendo efetivamente utilizados para os fins desejados.

3.5 Mecanismos participativos e concretização do direito à boa administração pública

Estes mecanismos participativos vistos até agora vão além da mera eleição de representantes, pois, resumidamente, possibilitam a revogação dos mandatos de todos os representantes eleitos; a revogação ou ratificação de leis e tratados internacionais; a participação de organizações da sociedade civil na composição de instituições de controle e prestação de contas; a iniciativa legislativa; e o cogoverno em instâncias locais, salientando que as instituições participativas coexistem e, eventualmente, complementam os mecanismos tradicionais de representação.

Quanto à iniciativa de lei, os cidadãos devem poder propor legislação, modificações constitucionais e convocar uma Assembleia Constituinte. Os trabalhadores devem poder participar da gestão de empresas públicas e devem ser editadas Leis específicas regulamentando mecanismos de participação comunitária.

Interessante mecanismo, que deveria ter sido estendido ao povo brasileiro, é o do controle de constitucionalidade das leis, através da legitimação popular para propor ação direta de inconstitucionalidade, como já afirmado neste trabalho.

No Brasil, optou o legislador constituinte, na linha que inspirou toda a elaboração da chamada Carta Cidadã, pelo caminho da democratização dos procedimentos. Isso acarretou na ampliação da legitimidade *ad causam* para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, alcançando além das pessoas com cunho eminentemente político (Presidente da República, Mesas Legislativas, Governados de Estado), outras representativas de vários segmentos da sociedade (partidos políticos com representação no Congresso e entidades de classe de âmbito nacional), com ênfase para os representantes da comunidade jurídica (Conselho Federal da OAB).

Contudo, acredita-se que teria sido mais correto legitimar também o cidadão a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Afinal, se pode fiscalizar o administrador, através da ação popular, porque não fazê-lo também em relação ao

legislador? Se possui a iniciativa para propor a criação de atos normativos, porque deixá-lo à margem dos mecanismos diretos de controle? Sem dúvida, não há respostas, do ponto de vista jurídico, razoáveis a tais questionamentos. Apesar do avanço, o legislador constituinte poderia ter ultrapassado os diplomas que lhe serviram de norte.

Mas, com toda certeza, existiram razões outras, que não jurídicas, para esta cautela por parte do constituinte. Uma delas seria o baixo nível cultural e o pouco preparo jurídico do nosso povo, no atual momento, para tal avanço, bem como a crise enfrentada por nosso Poder Judiciário. Mas essas não podem se constituir em desculpas para retirar do povo o poder de participação, um poder que lhe é inerente e garantido constitucionalmente.

O conservadorismo da sociedade brasileira tem impedido a ampliação da participação popular. Exemplo disso é a rejeição pelo Congresso Nacional do Decreto Presidencial nº 8.243, de maio de 2014, que Instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, cuja proposta era definir parâmetros para orientar eventuais criações de conselhos populares com membros da sociedade civil ligados a movimentos sociais, assim como Organizações Não-Governamentais (ONGs), estimulando a participação social nas decisões públicas.

É preciso atacar os empecilhos, investir em educação e cultura, no sentido de aprimorar e ampliar as formas de participação direta do povo na política, no poder. Espera-se, com veemência, que nosso país possa evoluir social e culturalmente, que nosso sistema jurisdicional se aprimore, a tal ponto que a participação popular se efetive, sem os entraves hoje existentes.

Na linha deste estudo de que as instituições participativas devem coexistir e complementar os mecanismos tradicionais de representação e da necessidade de ampliação do experimentalismo democrático, através da troca de experiências participativas bem sucedidas, tem-se que essas práticas podem servir para ampliar e reforçar o exercício efetivo do direito de participação política e de intervenção nas decisões relativas à gestão pública, lembrando que o Brasil tem avançado em termos de mecanismos participativos, mas ainda há muito a ser feito.

Ressalte-se que a participação popular na gestão pública é uma realidade, uma prática diferenciada e primordial de gestão. A qualificação técnica e política da

sociedade torna-se primordial para a utilização de todos os instrumentos de participação disponíveis, visando uma efetiva participação e compreensão da gama de informações governamentais disponíveis atualmente.

A sociedade brasileira necessita desenvolver a sua identidade coletiva, na busca de um estado plenamente justo, democrático e eficiente, pois uma sociedade com espírito de ação coletivo em sua essência, realmente engajada e preocupada com as políticas públicas, levará ao fortalecimento da boa administração pública, favorecendo o desenvolvimento de um país menos desigual.

Por certo, está se falando de um novo modelo de democracia, mais interlocucional e comunicativa, fundada numa ética discursiva que estabelece a justificação das normas de conduta da vida dos cidadãos e do Estado a partir do acordo racional daqueles que estão sujeitos a elas, onde o respeito pelas pessoas e o interesse pelo bem comum funda-se no sentido de exigir que cada participante leve em consideração as necessidades e interesses de todos os demais.

Com a participação ativa da população na gestão administrativa, estar-se-á inserindo mecanismos de razão comunicativa dentro do sistema estatal, dominado por uma racionalidade instrumental. Habermas busca resgatar o potencial emancipatório da razão comunicativa, fundada na linguagem e na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo. E os mecanismos de transparência e gestão democrática inseridos neste estudo vão ao encontro desse entendimento, eis que visam conjugar instituições políticas representativas tradicionais com instituições democráticas participativas não estatais.

Trata-se de uma proposta procedimental, onde cada cidadão será considerado não apenas destinatário, mas coautor das normas que serão a ele aplicadas. A legitimidade das decisões surgirá do debate público nas audiências públicas, “procedimentos pelos quais todos os afetados por normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção”. (VIEIRA, 2004, p. 59).

Em tal contexto, os cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática discursiva e formulam suas pretensões baseadas no consenso. Configura-se uma “terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado” (VIEIRA, 2001, p. 63). Um espaço público não estatal democrático, atuante em conjunto ao espaço estatal, garantindo que “os

influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder”. (VIERIA, 2004, p. 77-78).

Nesse sentido, “os movimentos democráticos dependem de novas formas autônomas do discurso, da associação e da solidariedade, ou seja, dos elementos característicos da sociedade civil”. (COHEN; ARATO, 2001, p. 8). Através da associação de interesses e objetivos comuns e da solidariedade construir-se-á uma sociedade mais comprometida, e, conseqüentemente, mais justa e igualitária.

Com a adoção de normas legais e políticas públicas formuladas nos espaços comunicacionais gerados nas audiências públicas, aumentar-se-á a legitimidade e eficácia das decisões políticas, jurídicas e legislativas, facilitando, dessa forma, o cumprimento dessas decisões, pois os cidadãos estarão mais comprometidos em cumprir decisões e cobrar atuações que eles mesmos ajudaram a elaborar.

Tudo isso, associado a uma maior capacidade intelectual dos cidadãos, conseguida através da universalização do sistema público de educação, pelas novas tecnologias de informação e pelo maior contato com outros Estados, contribui para que, atualmente, o olhar do cidadão seja dirigido para a sociedade civil, isto é, para as associações, os movimentos sociais, os foros de cidadania, as cooperativas ou as ONGs, como espaços a partir dos quais se pode pressionar politicamente para se alcançar melhorias econômicas, sociais ou jurídicas e, desta forma, concretizar o direito fundamental à boa administração pública.

Ao longo desses anos, desde a vigência da Constituição de 1988, ocorreram diversos avanços e recuos no processo de participação. No entanto, a gestão participativa é um processo lento, que exige paciência, sendo que a população não deve abdicar dos instrumentos de participação atualmente disponíveis, pois representam um grande avanço na busca de uma sociedade mais justa.

Para que isso ocorra efetivamente na prática, torna-se indispensável fortalecer, mediante a participação popular, as instituições políticas clássicas, as quais passarão a atuar em conjunto com as novas instituições, mais democráticas e participativas. Necessário ainda fomentar valores coletivos e de uma ética da solidariedade. Trata-se, pois, de um processo de redemocratização da democracia, obtido mediante um processo comunicativo, interativo, que alia democracia representativa à democracia participativa e deliberativa e que levará ao fortalecimento do direito fundamental da boa administração pública.

CONCLUSÃO

A presente dissertação partiu do pressuposto de que o Estado brasileiro reconhece que a participação social contribui, ao mesmo tempo, para a construção da democracia, para o fortalecimento da cidadania e para a melhoria do desempenho da Administração Pública, bem como pretendeu contribuir, muito modestamente, com o debate acerca dos mecanismos de participação popular, especialmente quanto aos seus principais conflitos, limitações e oportunidades.

Neste sentido, buscou responder de que forma esta participação pode levar à concretização da efetiva democracia e do direito fundamental à boa administração pública. Procurou-se pensar criticamente o desenvolvimento e as transformações da democracia, da cidadania e da administração pública, pois lhe interessa tudo aquilo que reforce a democracia e amplie seus espaços de participação cívica. Portanto, mais do que a participação primária da democracia representativa através do voto direto, torna-se necessário o fortalecimento das diversas formas de participação cidadã. Nesse aspecto, nota-se a formação, no âmbito da Administração Pública, de um ciclo virtuoso de controle retroalimentável, no qual, quanto maior a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas, maior será a participação social e vice-versa.

A partir disso, concluiu-se que é primordial expandir e fortalecer a participação cidadã de todos os segmentos da sociedade, ampliando a representatividade desses setores no processo democrático. Se o eleitor, de modo geral, pouco conhece sobre as metas do governo, sobre a divisão orçamentária e sobre a distribuição de recursos, por exemplo, facilitar o acesso a essas informações, através da transparência, é um apoio ao progresso da democracia e da concretização do direito fundamental à boa administração pública.

Por outro lado, na medida em que o governo abre suas contas à população e estimula a democracia, a transparência e a participação popular, torna-se passível de questionamentos, fiscalização e oposição, o que também é saudável para a democracia. Em virtude das mudanças de paradigmas, com o final das ditaduras, exige-se essa postura de países democráticos, não sendo mais possível manter os processos políticos como no século XX, quando a cidadania era mantida distante das decisões políticas e dos planos de governos. Cabe adaptar as instituições aos

novos mecanismos participativos para acompanhar a evolução das sociedades, como estratégia para avançar em direção a uma democracia mais participativa, abrangente, horizontal e transparente.

Em sede de primeiro capítulo, o realce foi a questão do esgotamento do modelo tradicional de democracia representativa não suprir mais com as expectativas da sociedade contemporânea, sobretudo, no que concerne à parca legitimidade social nas ações estatais. Desenvolveu-se, para isso, a ideia de uma democracia de cunho participativo, calcada na cidadania ativa, que, de longa data, vem sendo estudada por doutrinadores do mundo todo, mas que tomou corpo mais notadamente a partir da década de oitenta, quando um novo Estado constitucional passou a ser redesenhado em termos de soberania e auto-organização. Justifica-se esta democracia pelo uso racional dos espaços públicos para debates e a consequente penetração da sociedade nos processos decisórios de interesse público.

Já no segundo capítulo, partiu-se de um breve histórico da evolução dos direitos fundamentais no tempo e suas dimensões, para, posteriormente, analisar a participação política e o direito à boa administração pública como direitos fundamentais. Os ideais democráticos pressupõem cidadãos atentos à evolução das questões públicas, informados sobre os acontecimentos políticos e capazes de escolher entre diversas alternativas. Entretanto, sabe-se que a realidade é diferente. O grau de informação é consideravelmente baixo; o desinteresse da população para com a política e seus agentes é crescente; os debates políticos entre cidadãos e instituições são pouco ou nada estimulados, e a representação de algumas classes sociais é insatisfatória.

Diversos motivos relacionados à crise dos sistemas democráticos levam a que o interesse pela política, pela gestão pública, restrinja-se a pequenos grupos, entre eles, a falta de credibilidade e desgaste da imagem das instituições políticas e dos governantes, a corrupção, a desconfiança em relação às instituições representativas, o excesso de formalismo e o distanciamento entre representantes e representados, a opacidade política e a assimetria na divisão de recursos. Acredita-se que a apatia política é fatal ao progresso e torna os homens meros instrumentos nas mãos de seus governantes. A apatia da sociedade civil diminui as pressões

sobre as instituições governamentais e partidos políticos, favorecendo-os e deixando brechas à corrupção e à má gestão pública.

Mudar essa realidade implica na retomada quanto à importância da concepção de participação social dos indivíduos, como alternativa à democracia contemporânea, enquanto modelo de representação direta pelos indivíduos, de forma a tornar efetiva a participação dos cidadãos, como agentes executores de demandas sociais e políticas públicas, de controle social em permanente dialética com as instituições públicas, concretizando, desta forma, o direito à boa administração pública, calcada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade e eficiência, entre outros.

A democratização das estruturas políticas, a ampliação da soberania popular, hoje, praticamente, restrita ao voto, a qualificação dos processos democráticos e a diminuição da apatia política entre os cidadãos, o chamado *déficit democrático*, as melhorias reivindicadas tanto por grupos políticos, quanto pela sociedade civil, como pela academia, passam pelos mesmos caminhos da ampliação e da garantia de acesso à informação, à educação e à cultura de toda a cidadania.

O que se demonstrou no decorrer da pesquisa, é que há uma notória insuficiência no quadro atual. Uma dessas insuficiências está no mascaramento dos espaços, ditos abertos, quando as audiências públicas, por exemplo, são muito pouco divulgadas/publicizadas alguns dias antes de sua ocorrência. Existe, na verdade, uma impossibilidade de o cidadão entrar em contato com a administração pública devido à falta de meios simples e diretos, onde o cidadão pudesse fiscalizar, reclamar, enfim, fazer-se ouvir sobre a gestão pública.

Visando aperfeiçoar o processo e estimular a participação popular, analisaram-se, no terceiro capítulo, os mecanismos de participação popular capazes de ensejar a maior participação dos cidadãos na gestão pública, com o intuito de concretizar o direito fundamental à boa administração pública. Neste sentido, cabe ao governo investir na educação para a cidadania e atentar para a importância da participação; oferecer cursos, palestras, ou aulas para desenvolvimento da cidadania ativa; estimular a criação de um diagnóstico da participação nas diferentes regiões do estado, dando completa autonomia aos pesquisadores para estabelecer críticas e apontar problemas; fortalecer e ampliar as redes públicas e gratuitas de acesso às informações e às novas tecnologias; divulgar melhor as informações,

efetivando a transparência; elaborar e editar manuais informativos à população, assim como cartilhas, livros e todo o tipo de material explicativo; realizar exposições públicas; enviar material informativo aos eleitores, seja por *e-mail*, seja por correio convencional; explicar melhor o processo: divulgar e detalhar os projetos da lista de votação entre as quais o eleitor poderá escolher; ampliar o período destinado ao debate, à deliberação e à votação de políticas públicas, o que pode incrementar a participação, entre tantos outros meios que se prestam a ampliar a participação.

Ao cidadão, por sua vez, compete tornar-se um ser ativo, capaz de utilizar efetivamente os instrumentos que estão ao seu dispor, não somente aqueles previstos na Constituição, como o mandado de injunção, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a participação ativa nos conselhos sociais e audiências públicas, mas também, apelando para os movimentos sociais, para reivindicações de deliberações coletivas, buscando saber o que se passa com os investimentos e políticas públicas, fazendo denúncias aos órgãos competentes quando for necessário e requerendo esclarecimentos e prestações de contas aos governantes, utilizando-se também das novas tecnologias da informação. Neste sentido, a construção de discursos reivindicatórios através de canais de participação alternativos às instituições representativas indica a existência de um fenômeno novo a ser considerado.

A relevância de projetos de participação popular está no aperfeiçoamento da democracia e na possibilidade de educar a população para a cidadania, pela mobilização e fortalecimento da opinião pública. As decisões oriundas da participação política refletem-se no cotidiano dos cidadãos e se projetarão no futuro das próximas gerações. A educação da cidadania ativa é construída pela cultura participativa e por experiências constantes, que estimulam a população a mobilizar-se em busca de seus interesses.

Pela participação cidadã nas decisões públicas, os diferentes setores da sociedade tomam conhecimento das reais necessidades daquelas esferas excluídas ou menos favorecidas, já que a representação política nem sempre é capaz de compreendê-las inequivocamente. A participação da sociedade civil fortalece a cidadania e os vínculos sociais, garante os direitos fundamentais e possibilita o comprometimento dos cidadãos com a administração pública e com o desenvolvimento regional ou local.

O estudo aponta alguns mecanismos para aprimorar a participação popular e, conseqüentemente, concretizar a democracia participativa e o direito fundamental à boa administração pública. Entre eles, elenca os instrumentos tradicionais de participação política cidadã e que deveriam ser mais explorados, a exemplo do plebiscito, utilizado para convocar o povo para que este se posicione a respeito de uma proposição de lei antes de sua promulgação. Outro instrumento é o referendo, entendido por Bobbio como “a possibilidade do povo participar, por via consultiva ou deliberativa, do processo decisório, dirimir controvérsias sobre princípios e para resolver conflitos de interesses”. (1986, p. 37).

A iniciativa popular é o terceiro instrumento previsto no ordenamento jurídico. Ela permite que o povo, de forma coletiva, apresente proposta de lei para o Congresso Nacional. Apesar das inúmeras alegações de que estes instrumentos seriam muito onerosos, isso não pode servir de empecilho para impedir a ampliação da participação cidadã efetiva.

Já a Consulta Popular é um processo institucional de participação popular que ocorre anualmente no Rio Grande do Sul, Brasil. Agregando diferentes atores sociais, visa negociar e definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária do Estado. Assim como a Consulta Popular, o Orçamento Participativo é um processo que produz decisões públicas baseadas em negociações sobre a distribuição dos recursos públicos orçamentários em nível municipal. O processo envolve atores sociais, instituições governamentais e representantes da sociedade civil e realiza-se no decorrer de um ano.

Esses institutos refletem algumas possibilidades da democracia participativa e da deliberação, pois os mecanismos participativos e deliberativos complementam a democracia representativa, tornando-a mais plural e inclusiva.

Além desses instrumentos previstos legalmente, o estudo sugere a criação e utilização de novos instrumentos de participação como o *recall* e o veto popular, a exemplo do que pretende a PEC 21/2015. O direito de revogação, também conhecido como voto destituente, revogação popular, destituição ou *recall*, é uma espécie de arrependimento eleitoral, que permite a revogação do mandato de representantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição. Já o veto popular é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contra uma lei já elaborada.

Verificou-se que esses institutos constituem-se em instrumentos eficazes no sentido de se obter, por meio de políticas públicas que tenham por fulcro o aumento da participação cidadã na gestão da coisa pública, uma maior participação do homem enquanto cidadão, de forma a se tornar partícipe na eleição das prioridades e políticas públicas governamentais. Estes mecanismos proporcionam ao homem, enquanto ser social, o poder de participar efetivamente do processo decisório governamental.

É preciso compreender que para a concretização do direito fundamental à boa administração pública é necessário também ir além da participação formal, no sentido de tomar decisões em conjunto com a sociedade. É o deferimento ao Estado de um papel de articulação de forças que devem integrar o processo decisório, seja pela incapacidade do poder de construir decisões por si só num cenário de grande complexidade; seja pela compreensão de que democracia, na lição de Bobbio, é o “poder em público”. (2000, p. 386), significando que as decisões devem ser tomadas levando-se em conta as opiniões tomadas através de um consenso da coletividade.

A noção de boa administração envolve um plexo de caracteres, entre eles o direito à administração pública transparente, imparcial, proba, dialógica e eficaz. É chegado o momento de valorizar o conceito de “administração dialógica”, entendida como aquela que está aberta a participação do cidadão. Este deve ser um novo paradigma a inspirar a gestão pública. Este conceito é uma decorrência, como visto, do influxo de normas constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico pátrio, podendo-se extrair facilmente do sistema jurídico brasileiro o perfil de Administração Pública aberta e disposta ao diálogo com o administrado.

Neste contexto, atos administrativos unilaterais e decisões que afetam direitos subjetivos do cidadão são considerados inválidos. Há um compromisso estatal com o direito fundamental à boa administração pública. Não obstante se tenha ouvido falar primeiramente do direito fundamental à boa administração no direito comparado, não se controverte mais que a Constituição brasileira o consagra por meio do imbricamento de normas constitucionais expressas, notadamente o artigo 37.

Na linha deste estudo de que as instituições participativas devem coexistir e complementar os mecanismos tradicionais de representação e da necessidade de ampliação do experimentalismo democrático, através da troca de experiências

participativas bem sucedidas, tem-se que essas práticas podem servir para ampliar e reforçar o exercício efetivo do direito de participação política e de intervenção nas decisões relativas à gestão pública, lembrando que o Brasil tem avançado em termos de mecanismos participativos, mas ainda há muito a ser feito.

Assim, em resposta ao problema de pesquisa apresentado, conclui-se que a efetiva participação política cidadã serve como eficiente instrumento para a concretização do direito fundamental à boa administração pública. Isso porque a participação social nas decisões públicas faz com que os cidadãos se tornem mais comprometidos e dispostos a cumprir as decisões que eles mesmos ajudaram a tomar, a partir de um consenso, assim como responsabiliza os governantes a cumprirem com as metas traçadas em conjunto com a população e que, por isso, representam as reais necessidades do povo.

Além disso, a efetiva participação dos cidadãos na administração pública torna possível um maior controle e fiscalização dos atos praticados pelos governantes, possibilitando a melhor aplicação dos recursos, a diminuição da corrupção, e, conseqüentemente, favorecendo a boa gestão pública, através da observância dos princípios que a regem, quais sejam, moralidade, probidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, etc. Ao praticar esse controle, os cidadãos podem interferir no planejamento, na realização e na avaliação das políticas públicas do governo. O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública: fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. É um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.

Em um momento de constante busca por democratização da gestão da coisa pública, a construção e reconstrução de instrumentos que permitam a aproximação do cidadão e da administração, enquanto meio e instrumento de efetivação de direitos fundamentais, é imperativa. Nesse ínterim, o direito fundamental à boa administração pública é direito que, materializando a intenção de suplantar a ultrapassada visão da máquina administrativa existente em si e por si, descansa sobre a construção de que, na democracia, as instituições políticas são de titularidade cidadã e domínio popular, enfatizando a necessidade de tornar a pessoa o foco central de atuação estatal.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Forense, 2010.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALZAMORA, Manuel Menéndez. *Participación y representación política*. Valencia: Tirantlo Blanch. 2009.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina: 2001.

ARAÑA, Jaime Rodrigues. El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas. *Revista de Direito/ Universidade Santa Cruz do Sul, Departamento de Direito, N. 27, Santa Cruz do Sul: Edunisc, (jan/jun.2007)*.

_____. *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Caracas: Editorial Sherwood, 2005.

_____. Democracia y participación (sobre la perspectiva centrista). In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

_____. *El derecho fundamental a la buena administración en el marco de la lucha contra la corrupción*. Disponível em: www.derecho.posgrado.unam.mx/congresos.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2015.

AVELAR, Lúcia. *Sistema político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. (Org.) Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. São Paulo: Unesp, 2007.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BAQUERO, Marcello. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Org.). *Capital Social: Teoria e Prática*. Ijuí: ED. UNIJUÍ, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Estado, governo e sociedade*. Para uma teoria geral da política. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *O futuro da democracia* – uma defesa das regras do jogo. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução Carmen C. Varrialle et al. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Teoria do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CABRERA, Juan Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.

_____. Constitucionalismo e geologia da good governance. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Branco e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Lisboa: Almedina, [s.d.].

CARRACEDO, José Rubio. *Ciudadanos sin democracia*. Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia. Granada: Editorial Comares, 2005.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. O significado histórico da Constituição. In: *Apontamentos de Direito Constitucional*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CERRILLO, António. La gobernanza hoy: introducción. In: CERRILLO, António. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia. In: *Crítica y emancipación: Revista latino-americana de Ciências Sociais*. Año1, nº 1. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Tradução de Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: _____. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí, 2006.

_____. *Estado, cidadania e espaço público: as contradições da trajetória humana*. Ijuí: Unijuí, 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 15. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. *Instituto Brasileiro de Administração Pública*, Caderno n. 1, 1996.

DANTAS, Ivo. *Da defesa do Estado e das instituições democráticas*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.

D'ENTREVES, Alessandro Passerin. Derecho natural. In: D'ENTREVES, Alessandro Passerin et al. *Crítica del derecho natural*. Madrid: Taurus, 1966.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 38, Nº 3, 1995, p. 385-415.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. In *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar 1993.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 2. ed. Tradução: Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERNÁNDEZ-LARGO, Antônio Osuma. *Los derechos humanos. Ámbitos y desarrollo*. Madrid: Edibesa, 2002.

FERRARI, Vincenzo. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (Org.). *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. *Direitos humanos fundamentais*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Juarez. *Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. O princípio constitucional da precaução e o direito fundamental à boa administração pública: por uma visão de longo prazo nas relações intertemporais de direito público. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Uni Brasil*, v.7, n.7, p.15-43, jan./dez., 2007.

_____. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Direito fundamental à boa administração pública e o Direito Administrativo brasileiro do século XXI. *Direito Administrativo em Debate*. Rio de Janeiro, setembro, 2008. Disponível em: <<http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com>>, acesso em: 22 de setembro de 2015.

GOHN, Maria. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008.

GORCZEWSKI, Clóvis. *Direitos humanos e participação política*. Porto Alegre: Imprensa livre, 2011.

_____. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: *Direitos sociais e políticas públicas - desafios contemporâneos*. Tomo 10, 2010, p. 3020.

_____. Direitos humanos, educação e cidadania. In: *Direitos sociais e políticas públicas – desafios contemporâneos*. Tomo 5. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. (Org.). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

_____. *Direitos humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

GORCZEWSKI, Clóvis; REIS, Jorge Renato. *Direitos fundamentais conhecer para exercer - Constitucionalismo Contemporâneo*. Porto Alegre: Norton, 2007.

GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN Nuria Beloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GORDILLO, Agustín. *Princípios gerais de Direito Público*. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRAZIA DE GRAZIA. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques. (Org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.

HÄBERLE, Peter. *El estado constitucional*. T: Hector Fix Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II; T: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público*. Madrid: Civitas, 1997.

HART, Roger. *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación autentica*. Florença: UNICEF/ICDC, 1993.

HERKENHOFF, João Batista. *Cidadania*. Manaus: Valer, 2001.

HERMANY, Ricardo. (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: Ed. IPR, 2010.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. A Construção dialógica e paradigmática da governança solidária local como pressupostos de eficácia de uma cidadania ativa. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, n.º 29, jan/jun 2008.

_____. A necessária superação do modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local. *Revista do Direito*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul, n.º 32, jul/dez 2009.

JACOB, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAPIERRE, Jean-Willian. *Que es ser ciudadano?* T. Sofia Vidaurrazaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

_____. *Qu'est-cequ'êtrecitoyen?* Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *A Constituição como princípio*. Os limites da jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Manole, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. *A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

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

_____. *Constituição e cidadania no Brasil*. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=644. Acesso em: 24 Ago. 2015.

_____. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração Pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2005.

_____. Fundamentos interlocutivos da boa administração pública: algumas matrizes reflexivas. In: *Revista Direito e Justiça – reflexões sócio jurídicas*. Ano XIII - Nº 22, p. 19-36 – URI, Santo Ângelo, Abril 2014.

LANZA, Elisabetta. *The right to good administration in the European Union: Roots, rations and enforcement in antitrust case-law*. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523. Acesso em: 19/10/2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 14. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *Princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LIBERTATI, Wilson Donizetti; CYRINO, Públio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

LIMBERGER, Temis. Cibertransparência: análise regional de municípios do Rio Grande do Sul com relação à efetividade da Lei de acesso à informação pública e a concretização dos direitos sociais. In: *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do Programa de Pós-graduação em Direito da UNISINOS – Mestrado e Doutorado/orgs*. Lenio Luiz Streck, Leonel Severo Rocha, Wilson Engelmann. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2014, p. 303/322.

LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. In: _____. (org). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: UFPB, 2000, p. 17-26.

MARTÍN, NURIA BELLOSO. *Os novos desafios da cidadania*. T. Clovis Gorczewski. Santa Cruz do sul: Edunisc, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Administração pública ainda sem democracia*. Problemas Brasileiros, São Paulo, a. 23, n. 256, p. 37-53, mar./abr. 1986.

_____. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Milena Petters. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova práxis. In: PEREIRA E SILVA, Reinaldo Pereira. *Direitos humanos como educação para a justiça*. São Paulo: LTR, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 40-66, jan./mar. 1993.

MENDES, Joana. *Good administration in EUA law and the European code of good administrative behavior*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1554907>>. Acesso em: 20/06/2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 1988.

_____. *Manual de Direito Constitucional – Tomo I – Preliminares – O Estado de os Sistemas Constitucionais*, 6. ed. São Paulo: Coimbra, 1997.

_____. *Ciência política – formas de governo*. Lisboa: Pedro Pereira Artes Gráficas, 1996.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação*. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco zero, 1990.

MORAIS, José Luis Bolzan. *Do direito social aos interesses transindividuais – O Estado e o direito na ordem contemporânea*. Livraria do Advogado, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. Coordenação gerencial na administração pública. Administração pública e autonomia gerencial, contrato de gestão, organizações sociais. A gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios de cooperação. *Revista de Direito Administrativo*, nº 214, out/dez 1998b, p. 35-53.

_____. Governo e governança em tempos de mundialização. Reflexões à luz dos novos paradigmas do direito. *Revista de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 243, set./dez. 2006, p. 41-47.

_____. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, Ano 1, nº 4, out/dez, 2006, p. 403 e ss..

_____. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MÜLLER, Friederich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? In: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Edição especial, outubro 2000. Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante: *Participação social e gestão pública: as armadilhas da política da descentralização*. Belo Horizonte, 2002.

NISS, Pedro H. Távora. *Direitos políticos – Elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: RT, 2007.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa [et al.] (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório; FERNÁNDEZ, Eusebio; ASÍS, Rafael de (Coord.). *Historia de los derechos fundamentales*. 3 v. Madrid: Dykinson, 2011.

_____. *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Com la colaboración de Rafael de Asís Roig, Carlos R. Fernández Liesa e Ángel Llamas Cascón. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

PÉREZ FLORES, F.; CUNHA FILHO, C. M.; COELHO, A. L. *Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela*. Observatório Social de América Latina, v. XI, n. 27, p. 73-95, abr. 2010.

PEREZ-LUÑO, Antonio-Enrique. *Cibercidadania o Ciudadania.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

_____. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2004.

_____. *Derechos humanos, Estado de derecho e Constitución*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

_____. *La tercera generación de los derechos humanos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org). *Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *A administração pública democrática*. Institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martins Press Inc., 2000.

POLITANO NETO, Pedro. *Direitos Políticos*. 2004. Disponível em: <http://www.politano.com.br/userfiles/file/CONSTITUCIONAL%20%20DIREITOS%20POLITICOS.pdf>. Acesso em: 11 set. 2015.

REIS, Jorge Renato dos; FONTANA, Eliane. O princípio da solidariedade e a hermenêutica filosófica na sustentabilidade dos direitos fundamentais sociais, diante dos argumentos do mínimo existencial e da reserva do possível. In: *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 10. REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Org.). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Bomtempo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. *A Administração Pública e os direitos fundamentais*. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [online]. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangasarlet.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, t.8.

SEEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação (cidadania, direito, Estados e Municípios)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa et al. (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SOUZA, M. T. C.; LOUREIRO P. *Cidadania novos temas velhos desafios*. Ijuí: Unijuí, 2009.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004 .

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLA-BÔAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, PÓLIS, n. 14, p. 43-53, 1994.

VAZ, J. C. *Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?* Fundação Getúlio Vargas. Instituto Pólis. 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigointerno.asp?codigo=96>. Acesso em: 19 out. 2015.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania a globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Os argonautas da Cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

