

**ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: POSSÍVEIS DIMENSÕES
JURÍDICO-POLÍTICAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS CIVIS DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA GESTÃO DOS INTERESSES
PÚBLICOS NO BRASIL***

Rogério Gesta Leal**

Leandro Konzen Stein***

RESUMO

A noção de democracia e de espaço público sofre profundas transformações com o advento do paradigma do Estado Democrático de Direito, vigente no Brasil desde a Constituição de 1988. No plano teórico, é em J. Habermas que iremos encontrar os fundamentos epistemológicos de tal modelo, a partir da Teoria da Ação Comunicativa, calcada na noção de política democrática deliberativa, em que o conceito de esfera pública é reformulado de modo abranger um conjunto espontaneamente gerado de arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e também o próprio contexto cultural e base social respectivos. A partir de tais reflexões que se consegue entender a idéia de democracia procedural/procedimental como resultado de uma comunicação não coitada entre os sujeitos sociais. Nesse contexto, se insere a conformação dos direitos civis de participação política na história recente do Ocidente, que pode ser bem visualizada no plano

* Este trabalho foi desenvolvido por conta do projeto de pesquisa intitulado A DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A AGENTES PRIVADOS E SUA REGULAÇÃO PELO PODER PÚBLICO: MODELOS, FUNDAMENTOS E CONTEÚDOS NUMA PERSPECTIVA COMUNITÁRIA E DA CIDADANIA, desenvolvido junto ao Centro de Estudos e Pesquisas de Energia Alternativas e Serviços Públicos, do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, RS, Brasil.

** Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito, Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, Professor Colaborador da Universidade Estácio de Sá. Professor Visitante da Università Tùlio Ascarelli – Roma Tre, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas: “Estado, Administração Pública e Sociedade”, vinculado ao CNPq.

*** Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES. Integrante dos Grupos de Estudos e Pesquisas: “Estado, Administração Pública e Sociedade” e “Jurisdição Constitucional Aberta”, ambos vinculados ao CNPq.

internacional por inúmeros documentos. No plano interno, podemos perceber o acolhimento dos direitos civis de participação social no texto constitucional, dos quais podemos destacar: a exigência de publicidade dos atos da Administração, o dever da Administração Pública prestar informações à cidadania, o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público e o direito de petição. Paralelamente a estes institutos que alcançam a sociedade civil para efeitos e objetivos mais gerais, conta-se ainda com instrumentos de caráter político-legislativos, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Todavia, a experiência brasileira envolvendo estes institutos formais, regra geral, não tem sido muito exitosa, tanto em face da cultura centralizadora que marca a história das administrações públicas nacionais, como em razão da passividade cívica que identifica a maior parte de sua cidadania. Destarte, para a construção de uma participação mais efetiva, deve a comunidade assumir sua quota de responsabilidade no processo, primando para que as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento de obrigações, direitos e representação de interesses.

PALAVRAS-CHAVES: JÜRGEN HABERMAS; ESFERA PÚBLICA; DIREITOS FUNDAMENTAIS CIVIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL; E GESTÃO DE INTERESSES PÚBLICOS.

ABSTRACT

The notion of democracy and public space has undergone deep transformations with the arrival of the Democratic Constitutional State paradigm, valid in Brazil since the Constitution of 1988. At the theoretical scope, it is in J. Habermas that we will find the epistemic basis of such model, from the Communicative Action Theory, shaped by the notion of deliberative democratic politics, in which the concept of public sphere is reformulated in a way of reaching an ensemble generated spontaneously from the informal political area, with discursive and democratic dialogue, and also its own respective cultural context and social basis. From such reflections it is possible to understand the idea of procedural/ proceeding democracy as a result of a non constrained communication among the social individuals. In this context, the conformation of civil rights of political

participation is inserted at the occidental recent history, which can be well seen at the international level through countless documents. At the intern level, we can notice the reception of civil rights of political participation at the Constitutional text, from which we can point out: the requirement of publicity for the Administration Acts, the obligation of the Public Administration of giving information for the citizenship, the citizen right of obtaining certificates from the Public Power and the petition right. In parallel to these institutes that reach the civil society for more general effects and objectives, there are still instruments of political-legislative characters, such as the plebiscite, the referendum and the popular initiative. Notwithstanding, the Brazilian experience with these formal institutes, as a general rule, has not been very successful, as due to the centralizing culture that stamps the history of the national public management, as due to the civic passivity that identifies great part of its citizenship. In this manner, for the construction of a more effective participation, the community must assume its quota of responsibility in the process, doing its best for the social relations be mediated by the recognition of obligations, rights and the representation of interests.

KEY-WORDS: JÜRGEN HABERMAS; PUBLIC SPHERE; FUNDAMENTAL CIVIL RIGHTS OF SOCIAL PARTICIPATION; AND PUBLIC INTERESTS ADMINISTRATION.

INTRODUÇÃO

Pretende-se no presente trabalho propor uma reflexão sobre o tema do espaço público e as possíveis dimensões jurídico-políticas de participação social nele, enquanto espécies de direitos fundamentais civis. Para tanto vamos, preliminarmente, (1) delimitar o que entendemos por espaço público, valendo-nos, para tanto, das contribuições teóricas de Jürgen Habermas, para em seguida estabelecer o foco de direitos civis e políticos fundamentais de participação social na constituição do mundo da vida; (2) em seguida, vamos verificar quais os pressupostos e condições normativas outorgadas pela Carta Política brasileira de 1988 à efetivação daqueles direitos; (3) por fim, buscaremos demarcar

alguns instrumentos jurídicos e políticos que estão informando possibilidades exemplificativas dos direitos sob comento.

1. ESFERA PÚBLICA COMO LÓCUS DA POLÍTICA E DO PODER:

Em texto já clássico da literatura política, Chantal Mouffe refere que a democracia moderna vem marcada por níveis de complexidade e tensão social absolutamente diferenciados de toda a experiência ocidental, fazendo com que as formas de democracia direta fossem substituídas pela representativa, o que evidencia, mais do que um problema de tipo de sociedade, a ausência de criatividade compromissada com a soberania popular para os fins de criar mecanismos e instrumentos de participação cidadã.¹ De outro lado,

[...] the dissolution of the markers of certainty is the main characteristic of the modern democracy. In other words, modern democracy society is a society in which power, law and knowledge experience a radical indeterminacy. This is the consequence of the democratic revolution, which led to the disappearance of a power that was embodied in the person of the prince and tied to a transcendental authority.²

Significa dizer que esta ausência de certezas vai imprimindo no âmbito das relações sociais desafios à integração e harmonização de tantas diferenças (culturais, religiosas, econômicas, de gênero, etc), o que se projeta para o âmbito da política lato senso (governamental, notadamente), em que o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado, como momentos radicalizadores da superação daquela autoridade transcendente criticada por Mouffe, afiguram-se como novos sujeitos sociais que formatam o que podemos chamar de novo espaço público.

A formatação desta esfera pública, todavia, deve ser constituída pela via do uso emancipado da razão daqueles atores sociais, como explorado por Habermas – dentre outros, sob pena de sucumbir-se às teses neo-hobbesianas que tratam a natureza humana como irre recuperável ou autofágica, e, por isto, necessitada de controles institucionais mais duros e incisivos. Tais perspectivas não compreendem a complexidade desta natureza, à

¹ MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. New York: Verso, 2002.

² Idem, p.02.

qual, “la penultima legge è la propensione alla sicurezza proiettata nel futuro; ma l’ultima è la credenza, che comporta un impulso, di poter diventare tutto ciò que entra nella sua riflessione, tutto ciò que egli si propone”.³

Uma das formas mais acabadas deste nível de racionalidade emancipada, ao menos das tradicionais formas de exercício do poder político do medievo, opera-se pela variante política da esfera pública burguesa, concebida como tendo emergido, em termos históricos, a partir de um *debate jurídico* sobre princípios mais abstratos, inclusivos e universais da comunidade política, a Lei Fundamental⁴.

As bases matriciais de aprofundamento do conceito de espaço/esfera pública que envolve de forma mais direta o tema da democracia deliberativa e da sociedade civil, no contexto de um novo paradigma de filosofia do Direito (procedimental), encontram-se em importante trabalho de Habermas, qual seja, a *Teoria da Ação Comunicativa*.⁵ Foi aqui que Habermas materializou o que se convencionou chamar de "viragem linguística", iniciada já há alguns anos antes, e que estabeleceu as bases de seu modelo teórico de comunicação política, o que é fundamental para poder-se interpretar conceito de *esfera pública*, por um lado, integrado num modelo teórico em que a comunicação e a linguagem são as traves mestras; por outro, mantidas as suas características essenciais de forma privilegiada de emancipação democrática.

Neste ponto, resta claro ao autor, com o que se concorda, que os conflitos que se têm desenvolvido nas últimas décadas nas sociedades capitalistas avançadas, não têm se dado pela via de partidos políticos ou representações institucionais da sociedade, nem podem ser apaziguados através do recurso a compensações materiais conformes ao sistema de mercado e de poder existentes, isto porque, se os subsistemas possuem mecanismos para

³ RODOTÀ, Stefano. *Il passaggio dal soggetto alla persona*. Roma: Editoriale Scientifica, 2006, p.26.

⁴ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984, p.38 e ss.

⁵ Estamos usando aqui a tradução espanhola, HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa*. vol. I e II. Madrid: Taurus, 1999.

a sua própria expansão (mercado, direito, economia), o que pode ser exemplificado pela procura constante por parte do capitalismo de novos mercados, o mundo da vida não possui uma tal característica expansionista no que diz respeito à orientação para o entendimento mútuo. Assim, o processo de colonização do mundo da vida só pode ser enfrentado com níveis de eficácia e legitimidade maiores a partir do conceito e operacionalidade da esfera pública, redimensionada em seu sentido e pragmática dados, fazendo com que as esferas de ação especializadas daqueles subsistemas voltem a estar ligadas a ela. Esta condição permitiria que discussões críticas e racionais envolvendo a cidadania tornassem a ser as principais responsáveis pela coordenação da ação nesses contextos de ação, agora colonizados por imperativos sistêmicos.

Daqui, chega-se, então, à concepção habermasiana de política democrática deliberativa, baseada em um modelo teórico dual, relacionado não apenas com a formação da vontade, institucionalizada no complexo parlamentar, mas também com uma noção de esfera pública que é reenviada a um conjunto espontaneamente gerado de arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e ao próprio contexto cultural e base social respectivos, afigurando-se esta democracia deliberativa como uma oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da democracia e os domínios informais e anárquicos de formação da opinião. Esta noção de política democrática deliberativa, por sua vez, assenta-se também na teoria da comunicação habermasiana, cujo ideal regulador é um modelo de prática discursiva dialógica, face-a-face e orientada para o entendimento mútuo, através exclusivamente da força do melhor argumento.

É a partir de tais reflexões que se consegue entender a idéia de democracia procedural/procedimental como resultado de uma comunicação não coartada entre os sujeitos sociais, o que remete para uma interpretação da vida política que difere da perspectiva liberal do Estado, enquanto garante de uma sociedade regulada pelo mecanismo do mercado e pelas liberdades privadas, concebendo o processo democrático como o resultado de compromissos entre interesses privados concorrentes (portanto, sem jamais negar os conflitos sociais, admitindo-os como próprios das relações sociais complexas), o

que implica que as regras deste processo político sejam responsáveis pela sua transparência e honestidade, bem como sejam justificadas através dos direitos fundamentais, como da concepção republicana de uma comunidade ética institucionalizada no Estado, em que a deliberação democrática se assenta num contexto cultural que garante uma certa comunhão de valores.

A partir de 1985, pode-se perceber um amadurecimento do conceito de esfera pública em Habermas⁶, uma vez que se distancia um pouco da concepção unitária de esfera pública, em favor de uma mais multiforme, ainda que lingüisticamente coesa, “uma rede altamente diferenciada de esferas públicas locais e supra-regionais, literárias, científicas e políticas, interpartidárias ou específicas de associações, dependentes dos media ou subculturais.”⁷ Nesta rede de esferas públicas, ocorrem processos discursivos de formação da opinião e da vontade cujo principal objetivo é a difusão do conhecimento e da informação, bem como a sua interpenetração. Desta forma, as fronteiras entre estas múltiplas esferas públicas são, por definição, permeáveis, dado que cada esfera pública está aberta a todas as outras e aos seus agentes sociais (sujeitos de direitos).

Por certo que o esgarçamento da esfera pública não como lócus do Estado, mas da política, espaço em que todos os agentes sociais têm o dever e direito de participar de forma efetiva, não implica a substituição ou derrocada das esferas institucionais de representação política tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), até porque, como adverte Habermas, o poder comunicativo não pode substituir a lógica sistêmica da burocracia, e a solidariedade não pode substituir o poder administrativo, na medida em que a responsabilidade da tomada de decisão só pode ser garantida eficazmente pelo processo político institucionalizado (sob pena de anarquia desgovernada). À esfera pública

⁶ A começar pelo texto HABERMAS, Jürgen. *Die Neue Unübersichtlichkeit: Kleine Politische Schriften V*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1985.

⁷ HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p.73. Aqui o autor, ao reconhecer a existência desta pluralidade lingüisticamente unificada de espaços públicos, vai alertar para o fato da necessidade dela desenvolver uma *combinação prudente* entre poder e auto-limitação, entre ação/influência e reflexão/tematização, localizando a soberania popular, entendida enquanto um fluxo de comunicação, no poder dos discursos públicos que tematizam problemas de interesse geral.

esgarçada, pois, fica reservado o poder de influenciar, de forma indireta ou mesmo direta, os corpos políticos formais, mecanismo único de legitimação do Poder Político e de seu exercício.⁸

A esfera pública aqui toma feições de um verdadeiro sistema de detecção de problemas sociais, devendo ser capaz, para ser efetiva – na perspectiva habermasiana -, de problematizar estes problemas por si identificados. Na medida em que a esfera pública não pode ser representada enquanto uma instituição social ou jurídica propriamente dita, mas sim enquanto uma “network for communicating information and points of view (i.e., opinions expressing affirmative or negative attitudes)”⁹, podemos identificar uma outra função específica dela, a saber, a filtragem e a sintetização dos fluxos comunicativos e opiniões públicas tematicamente pertinentes à comunidade. Tal perspectiva retira, epistemologicamente, das instâncias instituídas do poder político tradicional, as rédeas exclusivas da deliberação sobre a delimitação das prioridades públicas e das políticas que deverão atendê-las, bem como a forma com que serão operacionalizadas e controladas. Em outras palavras, isto evita o auto-fechamento sistêmico dos corpos políticos burocráticos, que impedem uma participação democrática mais profunda por parte dos cidadãos. Mas como se projetam estes atores sociais que compõe a esfera pública no âmbito das regulações normativas deontológicas? Através, por exemplo e no que nos interessa problematizar aqui, da jurisdicização dos seus interesses e mesmo condição enquanto sujeitos de direitos. Neste sentido, a conformação dos chamados direitos civis de participação política na história recente do Ocidente trouxe uma razoável contribuição ao debate, o que passamos a explorar.

2. DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS FUNDAMENTAIS:

Numa perspectiva histórica, podemos afirmar que o tema dos Direitos Civis e Políticos, além de novo no cenário jurídico, sempre esteve umbilicalmente jungido a um outro tema maior que é o dos Direitos Humanos em sua acepção internacional, haja vista os

⁸ HABERMAS, Jürgen. *Communication and the evolution of society*. op.cit., p.67.

⁹ Idem, p.69.

termos de alguns documentos de meados do século XX, como a Carta Atlântica, firmada por Roosevelt e Churchill em 14/08/1941, e a Declaração das Nações Unidas, firmada em 01/01/1942. Apesar da importância destas iniciativas, também é possível asseverar que o marco histórico mais incisivo deles restou consubstanciado pela Declaração Universal, de 10 de dezembro de 1948, que, após a 2ª Guerra, vem consagrar um consenso sobre valores jurídicos e políticos de alcance global.

Esta Declaração estabeleceu uma mediação do discurso liberal da cidadania até então vigente de forma hegemônica em face das economias de mercados já transnacionais, com o discurso social que toma corpo e vulto, igualmente em face das consequências perversas de exclusão fomentadas pelo mesmo modelo de mercado e economia, trabalhando tanto direitos civis e políticos como direitos sociais, econômicos e culturais, contribuindo à demarcação conceitual e operacional contemporânea dos direitos humanos¹⁰, deduzindo ser o valor da liberdade conjugado ao valor da igualdade, consoante faz parecer a Resolução nº32/130, da Assembleia Geral das Nações Unidas, quando afirma que todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se interrelacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes.

Vários preceitos da Declaração Universal são, com o passar do tempo, incorporados a Tratados Internacionais, que possuem, em razão de sua natureza, força jurídica vinculante, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos de 1966, os quais compõem, juntamente com a Declaração Universal, a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Mais recentemente, no plano normativo internacional, vamos ter a resolução nº2.200, das Nações Unidas, de 03 de janeiro de 1976, nominada de Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo que no final do ano de 1982 setenta e cinco (75) Estados a ratificaram. Este Pacto é composto de um preâmbulo e trinta e um (31)

¹⁰ A unidade referida diz respeito ao fato de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela se interage. Neste sentido o livro de ESPIELL, Hector Gross. *Estudios sobre Derechos Humanos*. Madrid: Civitas.1988, p.92.

artigos. Já nos termos da Resolução nº2.200-A, em 23 de março de 1976, a Assembléia Geral das Nações Unidas colocou em vigor o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, constituindo-se de um preâmbulo e 53 artigos, sendo que no final de 1982, setenta e dois (72) Estados o ratificaram.

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 à 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, a votar e a ser candidato, com base no sufrágio universal e igual, a tomar parte no governo, assim como na condução dos assuntos públicos em todo 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 pacífica¹¹.

Tais previsões normativas internacionais, entretanto, não se projetaram direta e incisivamente sobre os Estados Nacionais (em fase já de internacionalização), e isto por razões múltiplas e complexas, tema que não podemos exaurir nos limites deste trabalho.

Para o estudo que se pretende, a relação entre Estado e Sociedade Civil em termos de gestão de interesses públicos em nada se alterou ao longo dos últimos tempos com a edição daquelas regras internacionais ratificadas pelos países signatários, mais especificamente as atinentes aos direitos civis e políticos de *tomar parte no governo, assim como na condução dos assuntos públicos em todo os níveis, e à igualdade de acesso à Administração Pública*.

¹¹ Neste sentido o texto de ALEINIKOFF, Alexander. *Semblances of sovereignty*. Boston: Harvard University Press, 2001.

Ocorre que a concepção hegemônica no âmbito daqueles direitos civis e políticos têm sido restringidos a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaços minúsculos 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 públicos¹².

Estamos querendo dizer, com Poulantzas, que acatar os princípios informados pelos direitos civis e políticos implica reconhecer, a uma, que o Estado deve ser radicalmente democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos, mais abertos e responsáveis pelas bases fundacionais que os justificam; a duas, que novas formas de lutas em nível local (sindicatos, movimentos sociais, grupos ecológicos) sejam fomentadas e reconhecidos como legítimos interlocutores da cidadania, assegurando que a sociedade, tanto quanto o Estado seja democratizada, ou seja, sujeita a procedimentos que assegurem a responsabilidades compartilhadas.¹³

Na dicção de Macpherson, buscando subsídios em J. S. Mill, e indo além dele, só tem sentido pensar os direitos civis de participação política da cidadania nos rumos de sua própria história a partir de condições objetivas e subjetivas de interação e interlocução com o Estado Administrador e suas instâncias burocráticas.¹⁴ Estas reflexões se fundam na crença de que, se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena; provavelmente participarão ativamente e provavelmente considerarão que as decisões coletivas devem ser obedecidas, tudo isto dependendo, é claro, de condições objetivas e subjetivas viabilizadoras da participação.

¹² Conforme bem lembra PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Teoria Democrática do poder*. Rio de Janeiro: Pallas, 1976, p.81.

¹³ POULANTZAS, Niklos. *La Crise de l'Etat*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978. O autor, aqui, faz uma severa crítica contra a ampliação dos poderes do Estado, tanto da social-democracia como do socialismo real, realizando uma criativa construção de um socialismo alternativo, democrático e autogestionário.

¹⁴ MACPHERSON, C.B. *La Democracia Liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1977, p.38. Ver também do mesmo autor: (a) *Ascensão e queda da justiça econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1991; (b) *A Teoria Política do Individualismo Possessivo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

Na verdade, enquanto os direitos civis e políticos à auto-determinação 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 auto-determinação 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 idéia de responsabilidade coletiva que marca a gestão dos interesses comunitários. Por tais razões, é certo sustentarmos a tese de que ao lado destes direitos há deveres igualmente importantes a serem observados, tais como: (a) o da solidariedade; (b) o da tolerância; (c) o do envolvimento orgânico e efetivo da cidadania nos assuntos públicos; (d) o do controle da administração pública, dentre outros¹⁵.

Numa sociedade complexa como é a internacional e a brasileira, circunstâncias como a pobreza extrema, as enfermidades, a falta de habitação e alimentação, o analfabetismo, a inexistência de informação e educação, na maior parte das vezes, inviabilizam as condições e possibilidades de efetividade da participação, motivos pelos quais, mais do que nunca, impõe-se repensarmos formas alternativas de viabilização da participação conjunturalmente situada (isto é, levando em conta as particularidades dos sujeitos da fala, e suas desigualdades materiais e subjetivas), única maneira de se dar concretude às previsões jusfundamentais anteriormente referidas.

De uma certa forma, a partir da Constituição de 1988, teve-se no país uma renovação de esperanças e inovações principiológicas e regratórias na concepção de Sociedade Civil, da Democracia e do Estado, temas absolutamente relevantes no desenho do perfil de Administração Pública que vai se formatar, e mesmo da ampliação significativa

¹⁵ Neste sentido, ver o trabalho de NINO, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea, 1989.

dos direitos fundamentais de participação política consecutórios daí, questões que passamos a abordar.

3. PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL:

A idéia de Estado Democrático de Direito está associada, necessariamente, à existência de uma Sociedade Democrática de Direito, o que de uma certa forma resgata a tese de que o conteúdo do conceito de democracia aqui se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta, configurando o que podemos chamar de princípio participativo, ou, em outras palavras: “democratizar a democracia através da participação significa em termos gerais, intensificar a otimização das participações dos homens no processo de decisão.”¹⁶

Para tanto, a densificação da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual.

Mas de quem é a responsabilidade neural à implementação no mínimo das condições objetivas e subjetivas destas medidas todas que estamos referindo? Se tal responsabilidade não pode se encontrar exclusivamente nas mãos de um único sujeito social, porque está dispersa sobre todas as representações e apresentações (individuais e coletivas) existentes, temos que é ainda o Estado – enquanto espaço legítimo de debate público igualitário sobre o que se quer da e na sociedade – o *locus* privilegiado de impulsão à constituição de uma Sociedade Democrática de Direito, haja vista tanto os vetores axiológicos desta sociedade que já estão postos em termos constitucionais (com os direitos humanos e fundamentais explícitos e implícitos vigentes hoje no Texto Político brasileiro),

¹⁶ SOARES, Fabiana de Menezes. *Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa*. In: *Direito administrativo de Participação*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997, p. 34.

como os compromissos emancipatórios republicanos, desenhados pelos princípios do mesmo Diploma Legal.

Ocorre que, no Brasil da metade da década de 1960 até a abertura democrática, a noção e prática das políticas públicas no contexto das prioridades governamentais caracterizou-se pela implementação de um novo paradigma, o da eficiência, no qual os interesses econômicos prevaleceram sobre os interesses sociais, fundamentalmente porque assentado sobre conceitos e perspectivas induzidas pelo mercado. Assim, tradicionalmente, a formulação de políticas nunca foi o resultado de um processo de negociação e compromisso com diferentes setores sociais e forças políticas, passando sequer a existir ou dependendo principalmente do que se convencionou chamar de *ação tecnoburocrática*, através da ênfase aos programas de racionalização e organização do setor público¹⁷.

Algumas tendências contemporâneas, todavia, apontam o surgimento de um modelo de Estado caracterizado pelo distanciamento de algumas funções tradicionais que vinha exercendo, e assumindo outras novas, o que o está levando a um novo papel, em que o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação institucional ágil, de forma inovadora e democrática, compartilhando responsabilidades com o tecido social e tendo como preocupações nodais: a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade.

Tais características, por outro lado, implicam o reconhecimento da necessidade também de uma nova relação Sociedade Civil e Estado, fundada no reconhecimento efetivo dos direitos civis fundamentais de participação política da cidadania, e na criação de mecanismos e instrumentos viabilizadores desta participação, bem como no fato de que este Estado perdeu a detenção da centralidade do poder político, porque participa agora de um novo pacto social. No dizer de Boaventura de Souza Santos:

¹⁷ Neste sentido, ver o excelente texto de JACOB, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993, p.09 e seguintes. Na mesma direção, o texto de SOLA, Lourdes. *Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política*. In PEREIRA, Luis Carlos Bresser & WILHEIM, Jorge. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP, 1999, pp.23/65.

A construção de um novo contrato social, trata-se de um contrato bastante diferente do da modernidade. É antes de mais nada um contrato muito mais inclusivo porque deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza. Em segundo lugar, é mais conflitual porque a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença. Em terceiro lugar, sendo certo que o objetivo último do contrato é reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, este, ao contrário do que sucedeu no contrato social moderno, não pode confinar-se ao espaço-tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços-tempos local, regional e global. Por último, o novo contrato não está assente em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre o público e privado. A deliberação democrática, enquanto exigência cosmopolita, não tem sede própria, nem uma materialidade institucional específica.¹⁸

Neste novo modelo de Estado e Sociedade Civil, a função do primeiro não é só garantir a igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade. Esses padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática¹⁹.

No âmbito do texto constitucional brasileiro vigente podem-se destacar algumas previsões normativas muito claras nesta direção, dentre as quais, no plano formal e constitucional, tratando de requisitos instrumentais da participação e do controle social da administração pública, referem sobre: (a) a exigência de publicidade dos atos da Administração, para os fins de garantir um grau de visibilidade do poder político e social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, ao mesmo tempo que se impõe como requisito de vigência da norma legal; (b) o dever da Administração Pública prestar informações à cidadania, para os efeitos de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art.5º,

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. *Reivindicar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.112.

¹⁹ Ver o texto de AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática, esfera pública e participação local*. In Revista Sociologias, ano1, nº2, julho/dezembro de 1999. Porto Alegre: UFRGS, 1999, pp. 18/43.

inciso XXXIII, da Carta Política; (c) o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público, visando trazer informações oficiais sobre interesses pessoais e determinados, consoante disposição constitucional inscrita no art.5º, inciso XXXIV, do mesmo Estatuto; (d) o direito de petição, garantido a qualquer pessoa, independentemente de ser ou não cidadão, alcançando aos três poderes do Estado, para os fins de defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do art.5º, inciso XXXIV, a .

Paralelamente a estes institutos que alcançam a sociedade civil para efeitos e objetivos mais gerais, conta-se ainda com instrumentos de caráter político-legislativos, assim dispostos no texto político do país: (a) *O Plebiscito*: configurando consulta popular de caráter deliberativo frágil, mas efetivo, em que o cidadão é chamado a manifestar-se costumeiramente sobre um fato ou uma decisão a ser tomada, quase sempre no sentido de dar-lhe ou não valoração jurídica, sendo vinculante o resultado desta manifestação popular à Administração Pública, cuja regulação normativa se encontra posta nos termos da Lei Federal nº9.709, de 18/11/98, bem como no âmbito dos arts.14, I; 49, XV; 18, 3º; 18, 4, todos da Constituição Federal; (b) *O Referendo*: caracterizado pela oportunidade que o cidadão tem de manifestar-se sobre decisões de órgãos legislativos ou administrativos, com o propósito de mantê-las ou desconstituí-las, afigurando-se, portanto, como uma hipótese de autogoverno popular restrito aos termos que lhe são sujeitos. A Constituição Federal de 1988, em seu art.14, II, e 49, XV, regulamentado pela Lei Federal nº9.709, de 18/11/98, fixou a competência do Congresso para autorizar o seu emprego; (c) *A Iniciativa Popular*: notadamente legiferante, este instituto atribui aos cidadãos ou pessoas jurídicas representativas de categorias de interesses, em quorum especialmente definido, competência para propor medidas legislativas ou decisões administrativas. A Carta Política vigente, em seus arts.27, parágrafo quarto; 29, XIII; 61, *caput* e parágrafo segundo, prevê o instituto, mas na modalidade legislativa, silenciando sobre a administrativa.

A experiência brasileira envolvendo estes institutos formais, regra geral, não tem sido muito exitosa, tanto em face da cultura centralizadora que marca a história das administrações públicas nacionais, como em razão da passividade cívica que identifica a

maior parte de sua cidadania, gerando meras expectativas de governo e gestão compartilhados.

Mesmo em tal cenário, algumas modalidades de participação social no âmbito da administração pública, em termos especulação doutrinária, legislativa e mesmo de experimentos locais, têm revelado a importância e eficácia de alguns institutos mais políticos do que jurídicos de gestão pública compartilhada, dentre os quais: (a) a consulta popular sobre determinadas questões envolvendo demandas comunitárias que precisam ser atendidas com grau de prioridade diferido; (b) o debate público, possibilitando à Administração o conhecimento de diversas posições em torno de um determinado assunto, de interesse coletivo ou difuso, oportunizando aos indivíduos e grupos interessados a possibilidade de discutir amplamente sobre medidas já propostas; (c) a audiência pública, oportunidade em que a cidadania é consultada sobre a pertinência de determinado projeto ou política pública a ser executado pela Administração, no caso brasileiro previsto nos termos dos arts. 204, II, versando sobre as políticas públicas de assistência social, e 216, parágrafo primeiro, tratando da proteção da cultura no país.

De uma certa forma, pode-se dizer que o país deu um salto formal importante nos últimos anos nesta direção, haja vista uma série de medidas que foram tomadas em nível federal, tais como: (a) os termos da Lei Federal nº8.987/95, 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 nº9.427/96, 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 nº9.472/97, que trata das Telecomunicações, demandando consulta pública para o debate dos regulamentos que gestão tais serviços; (d) a Lei Federal nº9.472/97, 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 nº10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, criando uma série de instrumentos e espaços de participação social; (f) a figura jurídica do Amicus

Curiae, forjado pelos termos da lei Federal nº9.886/1999, ampliando a possibilidade de participação no âmbito do controle de constitucionalidade do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ao longo deste trabalho procuramos demarcar a definição do que seja uma esfera pública não-estatal e que maneira isto amplia as condições e possibilidades da cidadania no país, bem como sua participação efetiva no âmbito da participação na gestão das políticas públicas.

Dado o estado de fragilidade econômica e cultural por que passa a maior parte da sociedade brasileira, e em face da capacidade e estágio de organização e mobilização do mercado neo-capitalista que se fortifica a cada momento no país, impõe-se ao Estado (parlamentar, executivo e judicante) a tarefa nuclear 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 gestacional das demandas comunitárias.

Para que isto seja possível, não há dúvidas de que a comunidade precisa assumir sua quota de responsabilidade no processo, primando para que as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento de obrigações, direitos e representação de interesses, de tal forma que se torne factível a construção de espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos e nos quais a medida de equidade e a regra de justiça venham a ser alvo do debate e de uma permanente interlocução, construída através de procedimentos de negociações abertos à pluralidade de problemas e temas emergentes que não encontram lugar no espaço unitário estatal, que deslocam o poder do Estado como árbitro exclusivo e ampliam as fronteiras das relações de direito para além do que é definido como código jurídico e regra formal da lei.

REFERÊNCIAS

ALEINIKOFF, Alexander. *Semblances of sovereignty*. Boston: Harvard University Press, 2001.

AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática, esfera pública e participação local*. In Revista Sociologias, ano1, nº2, julho/dezembro de 1999. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

ESPIELL, Hector Gross. *Estudios sobre Derechos Humanos*. Madrid: Civitas.1988.

GONZALES, José Maria. *Política Cívica: la experiencia de la ciudadanía em la democracia liberal*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Communication and the evolution of society*. Boston: Beacon, 1979.

----- . *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

----- . *Die Neue Unübersichtlichkeit: Kleine Politische Schriften V*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1985.

----- . *Justification and application: remarks on discourse ethics*. Cambridge: MIT, 1995.

----- . *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

----- . *Teoria de la Acción Comunicativa*. Vol. I e II. Madrid: Taurus, 1999.

JACOB, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.

MACPHERSON, C.B. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

----- . *Ascensão e queda da justiça econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

----- . *La Democracia Liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1977.

MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. New York: Verso, 2002.

NINO, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea, 1989.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa?* In Novos Estudos Ceprab. São Paulo, out.1991.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Teoria Democrática do poder*. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

POULANTZAS, Niklos. *La Crise de l'Etat*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.

RODOTÀ, Stefano. *Il passaggio dal soggetto alla persona*. Roma: Editoriale Scientifica, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reivindicar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: New York University Press, 1970.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa..* In: *Direito administrativo de Participação*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

SOLA, Lourdes. *Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política*. In PEREIRA, Luis Carlos Bresser & WILHEIM, Jorge. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP, 1999.