

A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ATRAVÉS DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E PARTICIPADA

*Clovis Gorczewski¹
Grazieli Schuch Mayer²*

Resumo: Este trabalho pretende discutir a relevância da estruturação de uma Administração Pública Democrática para a efetivação dos direitos fundamentais no Estado contemporâneo. Esta democracia administrativa há de ser erigida, principalmente, a partir da observância, pelos Poderes Públicos, do denominado direito à participação administrativa, consagrado na Constituição Brasileira de 1988. Sucedendo a análise proposta, buscar-se-á colocar em destaque a importância da ação e participação administrativa na Administração Pública e na efetivação dos direitos fundamentais, com a participação ativa e efetiva dos cidadãos na ação pública, identificando alternativas para a construção de uma administração pública efetivamente democrática, através de novas e eficientes políticas públicas, bem como, indicando maneiras de alcançar a efetivação prática dos direitos fundamentais através de uma administração pública democrática.

Palavras-chave: Administração Pública; Democracia; Participação administrativa; Direitos Fundamentais.

Abstract: This paper intend to discuss about the importance of the structure Democratic Public Administration for effective of fundamental rights in the contemporary State. This administrative democracy there is be erected, mainly, since of observation by the Public Powers denominated right administrative participation in the Brazilian Constitution of 1988. Toward the proposed analysis, to aim the evidence of importance the action and administrative participation in Public Administration and in the effective of fundamental rights, with active and effect participation of the citizens in the public action, identifying alternatives for the construction of a public administration effective democratic, with new and efficient public politics, moreover, indicating ways for to achieve the practice effective of fundamental rights through a democratic public administration.

Key-words: Public Administration; Democracy; Administrate Participation; Fundamental Rights.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Estado atual encontra-se confrontado com uma sociedade, ao mesmo tempo, dividida e relutante em delegar a resolução dos seus interesses e conflitos

¹ Advogado, doutor em direito (Universidad de Burgos, 2001), pós-doutor em direito (CAPES – Universidad de Sevilla, 2007), pós-doutor (CAPES – Fundación Carolina – Universidad de La Laguna, 2010). Professor-pesquisador do Programa de PPGD – Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. clovisg@unisc.br.

² Advogada, Assessora Jurídica da Prefeitura de Vale Verde, graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Especialista em Direito Processual Civil (Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC), Mestranda em Direito pelo PPGD – UNISC – com Bolsa Capes.gs.mayer@bol.com.br.

em aparelhos rígidos, legitimados por mecanismos partidários e representativos. Por sua vez, as organizações espontâneas, resultantes do pluralismo social, permitem, cada vez mais, uma relação direta do cidadão com a Administração e o Estado, substituindo-se às instituições que tradicionalmente celebravam esta relação. O Estado encontra-se permanentemente no dever de repensar o seu papel e os seus objetivos em relação à sociedade, assim como no dever de justificar a sua presença e a sua ação. Aí, reside a importância do tema proposto, que buscará evidenciar novas e eficientes políticas públicas, no sentido de alcançar a efetivação prática dos direitos fundamentais através de uma administração pública democrática.

Parece estreme de dúvidas que a estruturação e a consolidação de uma Administração Pública Democrática, com a observância generalizada do direito à participação nas decisões estatais, representa um inestimável reforço para que o Estado possa desincumbir-se daquela que é a maior de todas as suas atribuições no mundo contemporâneo: a de responsável primário pela efetivação dos direitos fundamentais.

O problema central deste artigo versará sobre de que forma a Administração pública democrática e a participação administrativa podem contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais do cidadão?

Este estudo tem como objetivo investigar as maneiras e ações para se alcançar a efetivação dos direitos fundamentais, através de uma administração pública democrática, consubstanciada, principalmente, na participação administrativa dos cidadãos. Além disso, busca identificar alternativas para a construção de uma administração pública efetivamente democrática, através de novas e eficientes políticas públicas.

Primeiramente, far-se-á algumas considerações sobre o Estado Democrático de Direito. Em seguida, abordar-se-ão alguns tópicos sobre a Administração Pública Democrática através da participação administrativa, para então, demonstrar de que forma uma administração pública democrática contribui para a efetivação dos direitos fundamentais do cidadão.

1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

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.

No que tange à democracia, mesmo sendo difícil conquistar a unanimidade na determinação precisa de seus contornos elementares, Norberto Bobbio alude à existência de uma definição mínima. O autor assinala a possibilidade de caracterizá-la como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. (BOBBIO, 1992, p. 18). A democracia estaria, assim, essencialmente, relacionada à formação e atuação do governo.

Para Odete 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).

É o que Canotilho 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).

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.

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).

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 fimaludido (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 Fábio Konder Comparato a participação há de instaurar-se 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. (COMPARATO, 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. (Ibid., 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 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 José Joaquim Gomes 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”. (CANOTILHO, 1992, p. 414); o segundo, traduziria “uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional”. (Id).

A partir destas breves considerações, passa-se a desenvolver o tema da participação administrativa, evidenciando seu papel na construção e consolidação de uma Administração Pública Democrática.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA

O fenômeno da participação administrativa configura uma das linhas de evolução da Administração pública contemporânea.

Para Odete Medauar, participação administrativa refere-se:

(i) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, (ii) ao decréscimo da discricionariedade, (iii) atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e (iv) às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses. (MEDAUAR, 2003, p. 230).

Como premissas ao enfrentamento do tema proposto, cumpre apreciar as noções de democracia representativa e democracia participativa.

Assim, embora o fenômeno da democracia participativa encontre-se em expansão em todo o mundo, importa ressaltar a importância de conciliá-la com a lógica democrática ainda dominante, ou seja, a democracia representativa.

A autora acima citada aponta, favoravelmente à participação, que a mesma permite “aprimoramento da conduta dos parlamentares ante o paralelismo da atuação popular; e pode-se ponderar que se trata de mais um meio de compatibilizar as decisões estatais às aspirações e reais interesses da coletividade”. (Id).

Boaventura de Souza Santos apresenta soluções para o que “denomina problema democrático: a (necessária) compatibilização em um determinado país da democracia representativa com a democracia participativa”. (SANTOS, 2002, p. 39).

A primeira solução é a que admite a coexistência entre as duas espécies democráticas: a democracia representativa em nível nacional, convivendo com a democracia participativa em nível local.

A segunda solução seria a complementaridade, que expressaria uma articulação mais intensa entre as duas espécies de democracia. Aqui, pressupõe-se que o governo reconheça ser possível a substituição de parte do processo de representação e deliberação, típicos da democracia representativa, por mecanismos e procedimentos típicos da democracia participativa (formas públicas de monitoramento, processos de deliberação pública). O objetivo da complementaridade, para o autor, é “associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural, ligadas a uma nova institucionalidade política, que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social”. (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 76).

Boaventura de Souza Santos propõe três teses para o fortalecimento da democracia participativa:

(i) fortalecimento pela demodiversidade, com a ampliação da deliberação pública e da intensificação da participação, (ii) fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global, e (iii) ampliação do experimentalismo democrático, no sentido de que as práticas bem sucedidas de participação originam-se em *gramáticas sociais*, “nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente”. (Ibid., p. 78).

Destarte, passa-se a examinar conceito e características da participação administrativa.

Odete Medauar informa que “a participação administrativa é uma técnica retificadora do distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão e à realidade”. (1986, P. 38).

No contexto da Administração Pública Democrática, entende-se que, da participação administrativa, decorrem efeitos extremamente positivos.

Em primeiro lugar, a adoção de instrumentos participativos enseja uma maior publicidade e transparência no que tange à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando o princípio da publicidade, insculpido na Lei Maior.

Em segundo lugar, possibilita aos cidadãos, maior informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, harmonizando-se com o preconizado no inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna. Este caráter informativo integra ainda as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, (inciso LV do art. 5º da Lei Maior). Contudo, possível é afirmar que os mecanismos participativos exercem um duplo papel informativo. De um lado, propiciam a obtenção de dados por parte dos cidadãos; de outro, habilitam o órgão administrativo, capaz de decidir, a emitir um provimento mais acertado, estabelecendo maior conhecimento acerca da situação subjacente à decisão administrativa.

Em terceiro lugar, o emprego de mecanismos participativos enseja a criação de espaços de efetiva negociação, nos quais as decisões administrativas são tomadas a partir da ponderação ou harmonização dos interesses envolvidos, bem como sob a ótica da reciprocidade de concessões. Sob o enfoque da negociação, a Administração pública, empresas, organizações não-governamentais e cidadãos mutuamente cedem sobre pontos relativos ao objeto em discussão, obtendo um

equilíbrio de interesses originalmente contrapostos, que permaneceriam contrapostos se não fosse pela ocorrência de trocas e concessões entre as partes.

No entanto, para alcançar efetivamente esta participação, são necessárias algumas mudanças de atitudes. Primeiramente, a consciência da necessária aproximação do poder com a sociedade, em substituição à separação antes dominante. Em segundo lugar, a exigência de afastar os riscos que um governo dominado por burocratas pode gerar para a sociedade, tornando possível a identidade entre governantes e governados. E em terceiro lugar, a Administração participada é uma técnica essencial de eficiência, que visaria complementar ou substituir a tradicional Administração autoritária.

Neste sentido, as palavras de Rogério Gesta Leal:

As formas convencionais de representação política até então vigentes não perdem a sua importância no processo de fazer o político, mas veem-se complementadas com a participação direta da comunidade, articulada a partir de centros locais ou regionais de demandas. Tal realidade, que já vige no cenário brasileiro, demanda uma nova tomada de postura tanto dos cidadãos brasileiros com de suas instituições, eis que é impossível aceitar-se o *modus operandi* vigente, autoritário e paternalista, dos Poderes Públicos, tratando a cidadania como súditos ou consumidores de serviços e ações empacotadas em fórmulas velhas e ineficientes de políticas públicas. (DA COSTA; LEAL, 2012, p. 311-312).

Com efeito, percebe-se que a efetivação do direito à participação na esfera administrativa - o qual pode ser consubstanciado pela estruturação de Conselhos de Políticas Públicas que contem com a participação de membros da comunidade ou de organizações da sociedade civil -, têm grande importância na efetivação dos direitos fundamentais, notadamente por tratar-se, esta efetivação, de um resultado direto do desenvolvimento da ação administrativa.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Não há dúvidas de que a crise do modelo providencialista põs em xeque a figura do Estado prestador, trazendo à baila a discussão em torno de uma

corresponsabilidade entre Estado, empresas e sociedade, na busca da concretização de uma extensa lista de direitos - sobretudo aqueles com sede constitucional – e, portanto, caracterizados, formal e materialmente, como direitos fundamentais.

Para Gilmar Ferreira Mendes:

Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão de elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais - tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais - formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito Democrático. (MENDES, 1993, p. 44).

Os direitos fundamentais têm origem nas transformações pelas quais passa a humanidade, e advêm das demandas do homem em virtude da sua sobrevivência e desenvolvimento. Nas palavras de Norberto Bobbio, “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. (BOBBIO, 1992, p. 5). Dessa natureza histórica, resultou o surgimento de fases, gerações ou dimensões dos direitos fundamentais.

Atualmente, vigora na doutrina o entendimento de que haveria ao menos três dimensões consolidadas, havendo aqueles que vislumbram a quarta e a quinta dimensões de direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são oriundos do pensamento liberal do século XVIII, possuem forte caráter individualista e exigem uma abstenção do Estado, englobando os direitos à vida, liberdade, propriedade, igualdade, participação política, entre outros referidos como direitos civis e direitos políticos.

Entre os direitos fundamentais de segunda dimensão estão os direitos sociais, culturais e econômicos, os quais encontram sua gênese no século XIX. Para a realização dessa categoria de direitos fundamentais - direito à saúde, educação, trabalho, assistência social - seriam exigidas prestações ativas por parte do Estado.

A titularidade desses direitos continua pertencendo ao indivíduo, não podendo ser confundidos com direitos coletivos ou difusos.

Já os direitos fundamentais de terceira dimensão, conhecidos por expressarem valores atinentes à solidariedade e à fraternidade, são construídos em torno da titularidade coletiva de um certo elenco de direitos, fruto de reivindicações e destinados à proteção de grupos humanos. Originalmente formatados no âmbito internacional, seriam aqueles direitos emergentes na segunda metade do século XX, a partir de reflexões sobre temas como desenvolvimento, meio ambiente e paz.

Importa evidenciar que o Estado não pode desobrigar-se do seu papel de garantidor dos direitos fundamentais. Ao contrário, cumpre à organização estatal exercer ações suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar a dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 2º da CF/88).

Nesta seara, há um itinerário obrigatório a ser percorrido pelo ente estatal, mormente em respeito aos valores fundamentais do Estado Brasileiro, dispostos no artigo 1º da Lei Maior.

Isso significa que, mesmo diante da escassez de recursos públicos, o Estado não pode isentar-se de suas responsabilidades. A ele cumpre promover uma série de outras ações (fomento, regulação, parcerias), as quais igualmente visam promover os valores fundamentais constitucionalmente consagrados.

A clássica e universalista função dos fins estatais como o bem comum, o interesse público, as necessidades públicas, concretizam-se, na atualidade, na satisfação dos direitos humanos e nas liberdades positivas da pessoa. Objetivo primordial das Administrações Públicas em nosso tempo deve ser a satisfação dos direitos fundamentais, sendo missão do Direito Administrativo garanti-los.

Os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de pleitear frente à Administração Pública a efetivação dos direitos fundamentais. As correspondentes obrigações administrativas destinadas a conferir respostas a tais reivindicações encontram-se baseadas em competências e procedimentos fixados em lei; decorrem de posturas que devem ser assumidas em virtude de diretrizes e políticas públicas formuladas pelo Governo.

Assim, é essencial que a Administração pública, encontre-se devidamente aparelhada e preparada para conferir elevado grau de realização aos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões.

A função administrativa deverá também ser desempenhada no sentido de que as decisões tomadas pelos agentes estejam, o mais próximo possível, dos anseios da sociedade. Isso demanda a disponibilização de canais participativos aos cidadãos, tornando possível a concretização da dignidade da pessoa humana.

Assim, cristaliza-se a noção de que a Administração Pública encontra-se a serviço da coletividade. À Administração Pública cabe o papel de principal agente de realização do interesse público. Isso significa que a efetivação dos direitos sociais, econômicos e de todos os demais direitos consagrados constitucionalmente dependem, rigorosamente, de uma ação administrativa.

Ademais, cabe frisar que o parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição da República estipula a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. “Ora, todos os órgãos e entidades administrativas - compreendidas as entidades privadas colaboradoras da Administração Pública, encontram-se imediatamente vinculados às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais”. (CANOTILHO, 1992. p. 594 e seguintes.)

É óbvio que tal vinculação não pode ser afastada no caso dos direitos fundamentais decorrentes (direito ao desenvolvimento), em face de os mesmos não serem objeto de norma expressa no Texto Constitucional. Por força do parágrafo 2º do artigo 5º, o elenco dos direitos fundamentais reconhecidos pelo sistema brasileiro engloba tanto os direitos fundamentais decorrentes do regime e dos princípios, como aqueles decorrentes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Por isso, concorda-se com Ingo Wolfgang Sarlet, para quem “os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público, no sentido de um guardião e gestor da coletividade”. (SARLET, 2003, p. 347).

Daí surge a necessidade de se fixar novas bases para pensar estratégias de políticas públicas brasileiras, e a participação administrativa ‘e uma delas, que possam garantir a concretização dos princípios e das regras constitucionais alicerçados no princípio da dignidade humana e da preservação da garantia das condições adequadas de desenvolvimento humano integral.

Diante de tudo que foi visto, tem-se que é possível a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, através de uma Administração Pública democrática, consubstanciada, principalmente, na participação administrativa dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tudo o que foi tratado demonstra o quão ultrapassado encontra-se o modelo burocrático de administração pública e como são graves as implicações dele decorrentes. Nesse sentido, é inadiável a adoção de um novo modelo, que realmente se adeque à realidade da sociedade contemporânea.

A democracia é de extrema importância para a manutenção e efetivação de direitos no atual contexto. Na esfera administrativa, o consenso entre Administração pública, cidadãos e sociedade civil – ou, ao menos, as decisões administrativas previamente negociadas - resultam do exercício do direito de participação na Administração Pública.

Mais do que uma tendência da Administração Pública contemporânea, a participação administrativa é uma realidade inafastável, e deve ser introduzida no corpo administrativo do Estado.

No entanto, para serem considerados mecanismos cooperativos úteis, tudo o que for discutido ou configurar resultado do emprego de instrumentos participativos (v.g. audiências pública, consultas públicas, referendos administrativos, coletas de informação, entre outros) deve ser devidamente considerado pelo órgão ou autoridade com poder de decisão, previamente à emissão do provimento administrativo.

Assim, a concordância ou aderência dos cidadãos aos provimentos emitidos pelos centros decisórios administrativos será uma consequência da maior legitimidade dessa decisão, pois seus pleitos, opiniões e sugestões foram, ao menos, apreciados. Isso acarretará maior eficácia e efetividade das decisões administrativas, sendo o caso de defender-se hodiernamente a legitimidade pela participação, inclusive como meio de obter-se maior eficiência no desempenho da função administrativa e maior justiça da decisão administrativa.

Assim sendo, acredita-se que haverá o cumprimento efetivo dos ditames legais a partir do momento em que a sociedade, de forma geral, se conscientizar do quão importante é sua participação nas decisões, por mais irrisórias e sem importância que possa parecer, seja através de referendo, audiências públicas etc., de forma que haja a exigência de se cumprir a democracia, não só a representativa, mas também, a participativa.

A democracia participativa pode ser a solução de inúmeros problemas ocasionados, principalmente, pelo mau funcionamento e aplicação das leis. Entretanto, para tanto, é essencial que haja a conscientização de todos os cidadãos da grandeza de sua responsabilidade diante das urnas e em toda a administração de seu Estado.

Portanto, busca-se a participação cidadã por meio dos novos atores coletivos, que faz a junção do fazer ou tomar parte no processo político-social, por indivíduos, grupos ou organizações que têm interesses, valores que atuam num espaço de diversidade e pluralidade, com um segundo elemento, a cidadania, enfatizando as dimensões da universalidade, generalidade, igualdade de direitos e responsabilidades, inclusive os que estão excluídos do exercício dos direitos, de até mesmo de ter direitos.

Entende-se que a gestão pública modelada para o Estado no Brasil, conforme a Constituição Federal de 1988, pode ser entendida como a “Gestão Pública Democrática Participativa”, pois considera a Administração Pública pautada por critérios de legitimação democrático-participativa.

Nesse contexto, a construção de uma administração pública democrática se dará pela efetivação do conceito de cidadania e de participação administrativa, no qual os participantes não vão apenas sugerir pautas, mas decidir pelo melhor caminho a seguir. A isso se soma o modelo de democracia representativa no qual estamos hoje inseridos, mas não somente. Porque o atual modelo de democracia representativa no qual o cidadão tem escassos espaços de participação, ao nível local, como nos orçamentos participativos, não garante uma efetiva democratização da administração. É preciso mais que apenas escolhas dos direcionamentos a serem seguidos pelo Estado na condução social e econômica da sociedade.

Fortalece-se aí o conceito de democracia participativa, quando o cidadão não apenas escolhe as políticas a serem implementadas concomitantemente às decisões de seus representantes. Na democracia participativa, o cidadão define a política pública e participa da construção da decisão administrativa numa constante interação com o legislador e a Administração.

E, através desta administração pública democrática, consubstanciada, principalmente, através da participação administrativa, teremos a concretização, a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.
- COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: _____. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 3-24.
- DA COSTA, Marli Marlene Moraes; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*, tomo 12, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar 1993.
- LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Manual de metodologia da pesquisa para o direito*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Administração pública ainda sem democracia. Problemas Brasileiros*, São Paulo, a. 23, n. 256, p. 37-53., mar./abr. 1986.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.
- 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.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.