

## IDEÁRIOS DEMOCRÁTICOS E A CIDADANIA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO REPERTÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS

Francielli Silveira Fortes

Josiane Borghetti Antonelo Nunes

**Resumo:** O artigo abordará a temática do reconhecimento dos vetores na construção de uma democracia participativa, a partir do enfoque de uma tomada de consciência dos ideários da cidadania ativa e transformadora da realidade social. Justificando-se assim, que a democracia participativa possui um potencial conscientizador e mobilizador, permitindo aos cidadãos gerir o Estado, tomar decisões e fiscalizar, construindo uma democracia pautada ao mesmo tempo pelo respeito integral aos direitos humanos e ao regime da soberania popular. Novos mecanismos buscam desenvolver valores, tematizar determinadas ações de interesse geral e criar uma agenda alternativa em que a participação popular possa minimizar os diversos descompassos existentes, ocasionados, sobretudo pela individualização das relações sociais, estas causadas pelo predomínio dos valores particulares sobre os de bem estar coletivo, como também pela exclusão de determinadas camadas da sociedade.

Palavras-chave: Cidadania – Democracia Participativa – Políticas Públicas.

**Abstract:** This article will address the issue of recognition of the vectors in building a participatory democracy, from the viewpoint of an awareness of the ideals of active citizenship and transforming social reality. Justifying so that participatory democracy has a conscientizing and mobilizing potential, allowing citizens to manage the state, making decisions and monitoring, building a democracy guided both by the full respect for human rights and the regime of popular sovereignty. New mechanisms seek to develop values, foregrounding certain actions of general interest and create an alternative agenda that popular participation can minimize the diverse imbalances, caused mainly by the individualization of social relations, these caused

by the predominance of particular values on the welfare of the collective, as well as the exclusion of certain sections of society.

**Keywords:** Citizenship - Participative Democracy - Public Policy.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente texto objetiva discutir a participação popular nas decisões públicas enquanto mecanismo de ampliar a prática democrática. Para tanto, será abordado a importância do reconhecimento da cidadania, enquanto via de conscientização e reprodução social, bem como o processo de construção da democracia na sociedade brasileira; posteriormente, será abordado a tensão existente na participação popular através das políticas públicas inclusivas. O método de abordagem a ser adotado no desenvolvimento do presente estudo será o dedutivo, ou seja, está organizado de modo a partir do geral para o particular, trabalhando-se, inicialmente, categorias essenciais à pesquisa, tais como os aspectos que envolve a, a consciência da cidadania, participação popular e as práticas democráticas, bem como os desafios e particularidades relacionados às ações políticas através das políticas públicas de inclusão social. Em face aos empecilhos que historicamente se sedimentaram em torno da sociedade e do Estado brasileiro, a obtenção de uma cidadania mais consistente ainda é um objetivo não alcançado, principalmente se considerarmos que a cidadania demanda, a consolidação de hábitos e valores. A consolidação de valores de cunho democrático em determinadas sociedades forma as chamadas comunidades cívicas, nas quais a cidadania deve ser compreendida como a participação dos sujeitos nos negócios públicos e o seu auto reconhecimento como ator social, elementos que passa-se a tratar no texto que segue.

### 1. O REPERTÓRIO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: ELEMENTOS

No Brasil a trajetória da cidadania é indissociável do processo de desenvolvimento dos direitos humanos. São facetas de uma mesma história da humanidade em busca de aperfeiçoamento das instituições jurídicas e políticas para garantia da liberdade e da dignidade humana (COSTA, 2007). Em verdade é uma

história de lutas pelos direitos fundamentais da pessoa, lutas marcadas por massacres, violência, exclusão e outras variáveis que caracterizam o Brasil desde os tempos da colonização e que, na realidade, tem como único fim a conquista de direitos que legitimem o devido exercício da cidadania.

A história da cidadania no Brasil está diretamente relacionada ao estudo histórico da evolução constitucional do País. A Constituição imperial de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 consagraram a expressão *cidadania*. Mas foi a partir de 1930 que ocorreu uma nítida distinção nos conceitos de cidadania, nacionalidade e naturalidade. Desde então, nacionalidade refere-se à qualidade de quem é membro do Estado brasileiro e o termo cidadania tem sido empregado para definir a condição daqueles que, como nacionais, exercem direitos políticos (COSTA, 2007). Nesse sentido, a cidadania pode caracterizar-se como:

um espaço de participação pública efetivo, gestando instrumentos e mecanismos concretos de ação social, gerando da forma mais consensual possível as normas de conduta e comportamento pessoal e institucional que formatam a Sociedade Civil. Com tal espectro, a cidadania contemporânea, em verdade, tem alterado o significado de participação política enquanto direito fundamental, deslocando-se para uma concepção mais inclusiva de formação discursiva da vontade coletiva; não se restringindo mais a um campo político estritamente definido pelos *locus* oficiais de poder (Estado, Sufrágio, Partidos Políticos, etc.) (LEAL, 2007)

Por conseguinte, sobre o efetivo exercício da cidadania ainda estamos traçando e conquistando caminhos. Avanços importantes já foram alcançados, se levarmos em consideração que a segunda metade do século XX foi marcada por avanços sócio-políticos importantes como o processo de transição democrática, a volta de eleições diretas e a promulgação da Constituição de 1988, notadamente chamada de Constituição Cidadã.

Esta Carta trouxe como inovação o direito dado ao cidadão de apresentar projetos de lei, por meio de iniciativa popular, tanto ao Legislativo Federal quanto às Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. Foi assegurado também o direito de participar de plebiscito ou referendo, quando forem feitas consultas ao povo brasileiro sobre projetos de lei ou atos do governo. Além disso, foi atribuído também aos cidadãos brasileiros o direito de propor certas ações judiciais, denominadas garantias constitucionais, especialmente previstas para a garantia de direitos fundamentais. Entre essas ações estão a Ação Popular e o Mandado de

Segurança, que visam impedir abusos de autoridades em prejuízo de direitos de um cidadão ou de toda a cidadania (DALLARI, 2007).

Consigna-se que, em uma abordagem jurídica, cidadania é a condição da pessoa natural que, como membro de um Estado, se acha no gozo dos direitos que lhe permitem participar da vida política. A cidadania é, portanto, o conjunto dos direitos políticos de que goza um indivíduo e que lhe permitem intervir na direção dos negócios públicos do Estado, participando de modo direto ou indireto na formação do governo e na sua administração, seja ao votar (direto), seja ao concorrer a cargo público (indireto). (DALLARI, 2007)

Um Estado Democrático só se torna efetivo quando as relações de poder estiverem estendidas a todos os indivíduos, no qual todas as regras e procedimentos estejam demarcados, para que deste modo alcancem a participação e interlocução com todos os interessados, inclusive pelas ações governamentais (LEAL, 2006).

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. Por extensão, a cidadania pode designar o conjunto das pessoas que gozam daqueles direitos.

Neste sentido, por exemplo, pode-se dizer que todo brasileiro, no exercício de sua cidadania, tem o direito de influir sobre as decisões do governo. Mas também se pode aplicar isso ao conjunto dos brasileiros, dizendo-se que a cidadania brasileira exige que seja respeitado seu direito de influir nas decisões do governo e nesse caso se entende que a exigência não é de um cidadão, mas do conjunto de cidadãos (DALLARI, 2007).

Os direitos da cidadania são, ao mesmo tempo, deveres. Pode parecer estranho dizer que uma pessoa tem o dever de exercer os seus direitos, porque isso dá a impressão de que tais direitos são convertidos em obrigações. Mas a natureza associativa da pessoa humana, a solidariedade natural característica da humanidade, a fraqueza dos indivíduos isolados quando devem enfrentar o Estado ou grupos sociais poderosos são fatores que tornam necessária a participação de todos nas atividades sociais (DALLARI, 2007), uma vez que ser cidadão é ter

consciência não só dos seus direitos, mas também dos seus deveres, emergindo deste processo o devido exercício da cidadania.

Interessante demarcar os novos espaços de comunicação política e dos novos instrumentos de participação, pois assim alcançaremos uma melhor eficácia quanto ao exercício de gestão dos interesses da coletividade, expandindo a democracia, de forma que a construção social alcance a cidadania contemporânea, que passa a ser representada por novos sujeitos sociais, muito mais conscientes do papel a ser desempenhado (LEAL, 2006).

## **2. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA: A CONSTRUÇÃO DE NOVOS DIREITOS**

Definida como governo do povo, pelo povo e para o povo, a democracia não é apenas um regime político com eleições livres, mas, sobretudo uma forma de existência social, na qual se permite sempre a criação de novos direitos. O Estado Democrático considera o conflito legítimo e trabalha politicamente os diversos interesses existentes, procurando instituí-los em direitos universais reconhecidos formalmente, onde os cidadãos devem representar um contrapoder social que limita o poder do Estado. O processo de construção da democracia tem sido analisado, sobretudo, pela ótica da relação existente entre o Estado e a sociedade política. (VIEIRA, 1999).

Todavia, recentemente face a crise e as críticas a democracia representativa, este processo passou a ser visto como processo de mudança nas práticas sociais, nas formas de ação coletiva e na cultura política. Bobbio (2000:30) já afirmava que:

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

O exercício do poder de decisão por parte dos cidadãos comporta tanto a sua forma direta (voto nos representantes), quanto a indireta, exercida por meio do plebiscito e referendo, decorrendo ambas da soberania popular. E, quando se fala em formas de exercício da soberania ou do poder soberano que pressupõe a participação efetiva do indivíduo, percebe-se que a esfera política e individual está

imersa numa esfera mais ampla, que representa a sociedade como um todo. (LEAL, 2006)

Assim, o processo de construção da democracia, sobretudo, tem sido tradicionalmente analisado pela ótica da relação entre Estado e sociedade política. Mais recentemente, porém, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto como processo de mudança na cultura política, nas práticas sociais e nas formas de ação coletiva.

A democracia possui como fundamentos o respeito integral aos direitos humanos e a soberania popular ativa. Direitos Humanos entendidos em sua plenitude, isto é, não apenas os de primeira dimensão de matriz liberal burguesa, como os direitos de liberdade e políticos, mas também, e principalmente, os direitos de segunda dimensão, como os direitos econômicos, sociais e culturais. Estes dois pilares da democracia precisam estar associados e atuarem conjuntamente, isto é, “não podemos ter democracia sem soberania popular, assim como não podemos ter democracia sem respeito aos direitos humanos”. (BENEVIDES, 2010)

Hoje, devemos repensar a democracia sob as condições de globalização para tornar responsabilizáveis as forças transnacionais que se esquivam de qualquer regulação democrática. Contudo, a aposta na globalização da democracia é criticada pelos céticos, que sob influência marcante do realismo, questionam a necessidade, possibilidade da democratização da ordem mundial em função dos impedimentos estruturais iminentes e da ausência de ética democrática no sistema internacional, no qual a segurança e a paz só podem ser garantidas por equilíbrios de poder. (VIEIRA, 2001) Todavia, a democracia não trouxe somente o fortalecimento do poder de decisão da sociedade frente ao Estado, mas também a reestruturação econômica, a crescente liberalização e as privatizações.

A democracia política não resolveu os problemas sociais e econômicos, aumentando ainda mais as desigualdades e o desemprego. Vários direitos conquistados no decorrer da história passaram a ser prestados com qualidade inferior, entre esses a educação, a saúde, o saneamento básico, entre outros. Já quanto aos direitos políticos, a Carta Constitucional trouxe grandes e prosperas alterações. (CARVALHO 2001)

Em verdade, a democracia opera na prática como um mecanismo de modernização, filtração e decantação dos processos do poder e por isso ela é um procedimento mais lento quanto às tomadas de decisões. (SARTORI, 1997) Neste sentido, faz-se necessário que a sociedade civil participe mais das decisões públicas como forma de exercer sua cidadania, buscando minimizar as consequências trazidas pela globalização no campo social, sob pena de termos nossos direitos restringidos, agravando-se a exclusão e a desigualdade social.

Pode-se afirmar que, assim como o exercício da soberania popular não poderá garantir a democracia sem que exista um regramento fundamental; de tal maneira, sem respeito aos direitos humanos e a limitação dos poderes governamentais, a soberania popular ativa tenderá ao abuso da maioria, transformando-se em ditadura de um déspota ou ditadura da oligarquia partidária. Destarte, a separação formal de poderes e a declaração retórica de direitos humanos, sem o efetivo exercício da soberania popular na condução do poder supremo, é mero disfarce de uma dominação oligárquica. (BENEVIDES, 2010)

Percebe-se desta forma, que a soberania popular e os direitos fundamentais, se pressupõem, são co-originários (MOREIRA, 2004). Entrementes, faz-se necessário que os direitos humanos e fundamentais sejam estendidos a outras instituições fundamentais da sociedade, além do Estado, ampliando-se as prerrogativas sociais e políticas dos cidadãos, bem como seus deveres, face à responsabilidade coletiva que marca a gestão dos interesses comunitários. Não é outro o entendimento de Habermas:

Nada vem antes da prática da autodeterminação dos civis, a não ser, de um lado, o princípio do discurso, que está inserido nas condições de socialização comunicativa em geral, e, de outro lado, o *medium* do Direito. Temos que lançar mão do *medium* do Direito, caso queiramos implementar no processo de legislação – com o auxílio de iguais direitos de comunicação e de participação – o princípio do discurso como princípio da Democracia. Entretanto, o estabelecimento do código jurídico enquanto tal já implica direitos de liberdade, que criam o *status* de pessoas de Direito, garantindo sua integridade. No entanto, esses direitos são condições necessárias que apenas *possibilitam* o exercício da autonomia política; como condições possibilitadoras, eles não podem *circunscrever* a soberania do legislador, mesmo que estejam à sua disposição. (HABERMAS, 1997)

Parte-se da premissa de que “existe uma associação essencial entre direitos humanos e democracia, esta entendida como o regime político da soberania popular e do respeito integral aos direitos humanos, o que inclui reconhecimento, proteção e

promoção”. Esta definição agrega a democracia política/antiga e a democracia social/moderna, isto é, reúne a liberdade para participar da vida pública, insculpido na primeira, e os ideais republicanos, contidos na segunda. Isto é, “reúne as exigências da cidadania plena, a única que engloba as liberdades civis e a participação política, ao mesmo tempo em que reivindica a igualdade e a prática da solidariedade, a partir da exigência dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais”.(BENEVIDES, 2010)

No mundo desenvolvido das chamadas sociedades democráticas a promoção, a prática e a defesa dos direitos humanos já estão incorporadas na vida política, “mesmo que não sejam integralmente cumpridos, fazem parte do elenco de valores de um povo, de uma nação”. Analogicamente, ao tratar do direito moderno, Habermas prelecionou que “para ser legítimo, tem de estar afinado tanto com os direitos humanos quanto com o princípio da soberania do povo. Isso porque são essas ideias que formam o cerne de sua legitimidade”.(MOREIRA, 2004)

Tais disposições permitem concluir que “nossa Carta Magna reflete, assim, uma feliz combinação de direitos humanos e de direitos do cidadão, de tal sorte que lutar pela cidadania democrática e enfrentar a questão social no Brasil praticamente se confunde com a luta pelos direitos humanos”.(BENEVIDES, 2010) Precisa-se construir uma noção de democracia que não se restrinja ao pleito eleitoral, mas sim, que englobe a ampliação da cidadania e dos direitos humanos a ela inerente. Concordamos com Coutinho (1997: 165) segundo o qual,

[...] longe de se ter esgotado (como afirmam os “pós-modernos”), ou de se identificar com o capitalismo (como dizem os neoliberais), a modernidade continua a ser para nós uma tarefa: a tarefa de prosseguir no processo de universalização efetiva da cidadania e, em conseqüência, na luta pela construção de uma sociedade radicalmente democrática e socialista, na qual – como disseram Marx e Engels no Manifesto Comunista – “o livre desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos.”

A Constituição dita “Cidadã” estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, a justiça, etc., e tem como fundamento, prelecionados em seu artigo 1º, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Estabeleceu em seu artigo 3º, como objetivos fundamentais construir uma



sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No Brasil, embora se consiga constatar uma evolução legislativa e um governo denominado 'democrático', ainda visualizam-se muitas afrontas aos direitos inerentes da cidadania, o que representa uma crise ao sistema democrático. No que tange aos direitos políticos verifica-se:

[...] o clientelismo político, bem como a equânime representatividade dos Estados Federados, diminuindo a representação política dos Estados mais populosos em privilégio aos menores e mais pobres. Diz ainda que nos estados mais representados – Norte e Nordeste – a maioria da população permanece analfabeta, em virtude justamente deste clientelismo que é inerente à política brasileira, que não dá estrutura para o desenvolvimento cultural desta parte da população. Isso e a ausência de transparência destes Estados prejudica toda a aplicação dos Direitos Políticos no Brasil. No que concerne aos Direitos Cívicos, com a mais abrangente Carta de Direitos Cívicos do mundo, evidencia-se um exercício de cidadania muito fraco, especialmente se analisados com os olhos do prefaciante que vive a estrutura americana, onde o exercício da cidadania é profundo e arraigado na população. No Brasil tal exercício é fraco, no dizer do prefaciante, porque a crença generalizada é que os Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – estão aí para garantir apenas aos poderosos os direitos e aos pobres e minorias os deveres. (MIRANDA, 2010)

Ante o exposto, constata-se um fenômeno crescente a nível mundial, qual seja, o descrédito nos partidos políticos, a apatia da participação político social, a descrença na política, o fraquejar das instituições, um alto número de abstenções eleitorais, e a fragmentação da democracia representativa, isto é, uma crise de legitimidade.

### **3. INSTRUMENTOS DE CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Numa proposta de construção democrática, necessita-se fiscalizar e eventualmente exigir penalização dos responsáveis, cobrar iniciativas bem como tomar decisões, ou seja, novas práticas e fórmulas são criadas, baseadas na mobilização e principalmente sensibilização dos cidadãos e dos atores sociais, por meio de "rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual". (LEAL, 2009) Para isso, conta-se não apenas os instrumentos da iniciativa popular legislativa, do plebiscito e do *referendum*, mas

também a ação popular, o orçamento participativo, os conselhos populares de fiscalização e gestão, entre outros.

Na esfera das decisões político-econômicas pode-se intervir através de ação popular de anulação de orçamento sempre que as diretrizes aprovadas no orçamento participativo não forem respeitadas, ou ainda, quando uma decisão orçamentária aprovada pelo órgão parlamentar competente não contemplar políticas públicas que garantam a implementação dos direitos econômicos e sociais.

Outra medida que poderia ser criada para ampliar os espaços de fiscalização e participação dos direitos democráticos garantidos na Constituição Federal “seria a criação de uma Ouvidoria Popular, em que os ouvidores seriam eleitos pelo povo. Acolheriam queixas e reclamações de cidadãos contra membros do Ministério Público, contra juízes, que se revelem omissos, displicentes ou que maltratam os seus jurisdicionários”.(BENEVIDES, 2010)

Por fim, para acabar com o distanciamento entre as propostas de governo e diretrizes partidárias, é necessário criar o instituto do *recall*, isto é, a possibilidade de revogação dos mandatos, tanto em relação aos mandatos do Executivo como os do Legislativo. Esta experiência já foi implementada na Colômbia, um país relativamente excepcional da América Latina, caracterizado pelo crescimento moderado, mas constante e pela grande dificuldade de implantar uma ordem democrática. O regime político colombiano é profundamente debilitado, todavia estável, pouco representativo e fechado à expressão dos cidadãos. Nas palavras de Velásquez (2010:265)

[...] não existem cidadãos, mas sim habitantes, usuários ou clientes de serviços públicos; não existem partidos, mas organizações eleitorais interessadas em privatizar em seu benefício os fundos públicos; não existe, enfim, uma autoridade legítima, mas sim um corpo de funcionários que zelam por seu próprio interesse como burocracia.

Para combater esta crise, e reconstruir o campo de relações entre o Estado e a sociedade civil numa perspectiva democrática que superasse a democracia representativa e introduzisse novas formas de aproximação entre o Estado e o cidadão através de mecanismos de intervenção direta na tomada de decisões sobre os assuntos coletivos, os constituintes colombianos (da carta de 1991) concentraram sua atenção em três temas: a reforma do sistema político, o

aprofundamento da descentralização político-administrativo, e o fortalecimento da justiça.(VELASQUEZ, 2010)

Esta lei prevê a possibilidade dos cidadãos iniciarem um processo com vistas a revogar o mandato de um governador ou prefeito, com base no fato de que depois de cumprido o primeiro ano de mandato, seus atos não se coadunarem com seu programa de governo. O Estado/governo tem, ao longo do tempo, instituído procedimentos de operacionalização da gestão, regulado positivamente por normas cogentes, o que, por um lado, não garante êxito na administração dos interesses públicos e, de outro, não assegura um plano de visibilidade imediata de seus comportamentos oficiosos, o que é indispensável para a agenda econômica e política da Idade Moderna. (LEAL, 2006)

Tal perspectiva leva a criação de mecanismos e instrumentos de co-gestão que garantam visibilidade, compreensão e debate das questões comunitárias relevantes, para, em seguida, passar à efetivação das demandas que tais questões representam, pois o desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da sua população.(BUCCI, 2006)

Com a democracia, a formação de um espaço público torna-se um dos elementos chaves para que a sociedade possa assumir sua condição de protagonista da história “a partir de instrumentos efetivos de comunicação e decisão *procedimentalmente inclusiva de todos os interessados e atingidos no fenômeno político - o que chamo de ideal regulatório da democracia deliberativa*”.(LEAL, 2008)

Desse modo, a sociedade passa a participar da concepção, da decisão e da implementação das políticas públicas, aqui definida “como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”.(BUCCI, 2006)

As audiências públicas, as consultas públicas são exemplos de como se dá na prática a participação na elaboração das políticas públicas; o plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo exemplificam, por seu turno, a participação no próprio processo de decisão, as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública, e até mesmo a recente expansão da concessão de serviços públicos fornecem uma amostra de participação na própria execução das políticas públicas.(PEREZ, 2006)

#### **4. A NECESSIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: REFERÊNCIAS ÀS PRÁTICAS INCLUDENTES**

Repensar as políticas públicas, em especial as políticas de inclusão social, que se coadunem com a realidade de um mundo globalizado, não apenas economicamente, mas também no âmbito social é, antes de tudo, analisar o fenômeno da globalização, o qual não deve ser visto apenas sob o prisma econômico. Todavia, é certo dizer que é no campo econômico que surgem as manifestações mais perceptíveis da globalização, mas a questão pode ser percebida e estudada em outras esferas da sociedade, pois mudanças importantes ocorreram também nos campos social, cultural, político e espacial.

Neste sentido, é preciso ampliar as práticas includentes, através da criação e execução de políticas públicas de inclusão social, as quais exijam a mobilização da sociedade civil e do Governo. Tem-se que políticas públicas de inclusão social caracterizam-se pela capacidade de operar incremento na renda da parcela da população menos favorecida economicamente (RAWLS, 2003) e, também, de propiciarem acesso aos bens e serviços públicos, que devem ser ofertados à população pelos Governos.

Segundo John Rawls (2003:90-91) para que haja esta maximização das expectativas dos menos favorecidos, não é necessário um crescimento econômico contínuo, mas é necessária a reciprocidade, ou seja, “[...] independentemente do nível geral de riqueza, as desigualdades devem beneficiar os menos favorecidos tanto quanto aos demais [...]”, para que se consiga “[...] um equilíbrio sustentável em uma estrutura básica justa, na qual, estando presentes as desigualdades, estas devem beneficiar os menos favorecidos, ou as desigualdades não seriam permitidas [...]”. Portanto, uma estrutura básica justa é pautada em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, de tal maneira que se consiga diminuir a distância existente entre os pólos ricos e pobres, quiçá eliminando-os, para que se chegue a um nível intermediário satisfatório. (MELCHIOR, 2006)

Ainda sobre a globalização, analisar os fenômenos sociais vinculados a ela significa aceitar que esse processo modifica substancialmente o alcance dos

instrumentos político-jurídicos tradicionais na persecução da inclusão social, na medida em que a complexidade das relações na contemporaneidade (MARTINS, 1998) modificaram até mesmo a noção tradicional de Estado, cujo modelo deve ser repensado, em prol da sobrevivência da humanidade.

Desta forma, tem-se que até o início do século XX preponderavam, no mundo, as ideias liberais de um Estado mínimo, que apenas mantinha a ordem e a propriedade e agia como regulador natural das relações sociais, sendo que os indivíduos eram percebidos e possuíam suas relações na sociedade de acordo com sua inserção no mercado. Após a crise de 1929, que levou o mundo a um grande colapso, intensificou-se a discussão das questões sociais. O desenvolvimento do capitalismo do tipo monopolista delimitou uma nova vinculação entre o capital e o trabalho, e entre estes e o Estado, [...] fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador *natural* e resgatassem o papel do Estado como *mediador civilizador*, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais [...] (SILVA, 1997)

O Estado, então, avocou para si a responsabilidade de formular e executar políticas públicas econômicas e sociais, ou seja, passou a ser o principal responsável pelas respostas às demandas sociais, tornando-se “[...] arena de lutas para o acesso à riqueza social [...]” (SILVA, 1997) porquanto as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre classes sociais, na medida em que as respostas dadas pelo Estado às demandas sociais podem beneficiar alguns, em prejuízo de outros.

Nesta fase, o Estado passou a ser alcunhado de Estado Previdência, cabendo-lhe a execução de políticas públicas que dessem conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa. Cumprir com este papel exigiu dos Estados enormes investimentos nas áreas sociais, fazendo com que, no final do século passado, diversos deles sofressem um forte ajuste econômico. Passou-se, assim, do paradigma liberal ao que se convencionou chamar de neoliberal, no qual a sociedade civil (PANFICHI, 2002) é convocada a assumir tarefas e responsabilidades sociais que antes cabiam exclusivamente ao Estado, agora incapaz, estrutural e economicamente, de sozinho atender a todas as

demandas da complexa sociedade contemporânea, imensamente influenciada e modificada pela globalização e pela explosão populacional.

Assim, acompanhando uma tendência internacionalizada, organizações e movimento social transformam-se em prestadores de serviços sociais das mais variadas naturezas, com recursos externos ou em parceria com o Governo (OLIVEIRA, 2001) ou seja, passaram a executar políticas públicas, as quais podem ser definidas como:

*[...] un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas - lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido percibidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.*(VÁLLES, 2002)

Através deste conceito Vallès (VÁLLES, 2002) esclarece que as políticas públicas possuem, portanto, a qualidade de obrigar seus destinatários, pois não versam sobre acordos ou pactuações voluntárias entre aqueles que decidem e aqueles aos quais se destinam as políticas, mas de imposições que se aplicam à comunidade, com base na legitimidade política daqueles. Isso, porém, não significa que políticas públicas resultam de ações unilaterais do Estado, mas, cada vez mais, implicam em uma efetiva participação da sociedade civil. Ainda, não são atividades realizadas de forma gratuita e estéril, ao acaso, mas atividades que objetivam produzir resultados, uma vez que suas resoluções, quer por meio de ações, quer de omissões, são genericamente vinculantes, ou, noutros termos, suas decisões ou não-decisões atingem, direta ou indiretamente, a totalidade da comunidade política.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Em linhas conclusivas, parece-nos que para a construção de uma sociedade ética e solidária, em que pese aos cidadãos participar dos processos de tomada de decisão - estabelecendo uma relação que proporcionará a cada um a oportunidade de desenvolver características capazes de fazê-lo compreender, criticar e propor – são necessários mecanismos de co-gestão participativa e democrática para que haja um verdadeiro reconhecimento nas esferas cívicas. Portanto, a busca por uma democracia participativa, regida pelos princípios de liberdade, igualdade e justiça

social, continua sendo o horizonte histórico buscado, e a utopia para a humanidade, afinal, a utopia, mesmo quando parece afastar-se tem o condão de nos obrigar a caminhar para alcançá-la. Com isso, a questão democrática é essencial ao avanço social, ao processo de superação das desigualdades e para atingir a dignidade da pessoa humana e o bem estar social. O papel do cidadão em uma democracia representativa não deve se esgotar no ato eleitoral, devendo existir uma responsabilidade de participação ativa nas decisões políticas e na vida da comunidade local, o que representa um importante instrumento de reforço da cidadania e da promoção de uma cultura democrática.

### REFERÊNCIAS:

BENEVIDES, Maria Vitória. “Quais são os fundamentos da democracia e de um novo poder ?” Acessado em 30/08/2010. Disponível em:  
<http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/paineis/benevides.html>.

\_\_\_\_\_. Democracia e Direitos Humanos – reflexão para os jovens. Acessado em 02 de setembro de 2010. Disponível em:  
[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/04/4\\_7\\_maria\\_victoria\\_democracia\\_dh.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/04/4_7_maria_victoria_democracia_dh.pdf)

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 7º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.  
BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COSTA, Ademar Antunes da. Cidadania e direitos humanos no marco do constitucionalismo. In: COSTA, Marli M. M. da. *Direito, cidadania e políticas públicas II*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2007.

COUTINHO, C. N. Notas sobre Cidadania e Modernidade. *In Revista Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social*. Rio de Janeiro: UFRJ/PPG/ESS, Vol.1, 1º semestre de 1997.

DALLARI, Dalmo. *Direitos e deveres da cidadania*. Disponível em:  
<[http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque\\_e\\_cidadania.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/oque_e_cidadania.html)>. Acesso em: 29 nov. 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocação Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009.

\_\_\_\_\_. *Possibilidades argumentativas à adequação da soberania popular*

*constitucional à democracia constitucional*. In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica do Rio Grande do Sul, vol. 1, n. 6. - Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008.

\_\_\_\_\_. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva Habermasiana. In: A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 3, n. 11, jan/mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

\_\_\_\_\_. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

MELCHIOR, Gladis Denise. *A extrafiscalidade do ICMS e a instrumentalização de políticas públicas voltadas à consecução da justiça social: uma abordagem dos limites constitucionais e infraconstitucionais em face do princípio federativo*. 2006. 265f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

MIRANDA, Elizabeth de F.D. C. Democracia em pedaços: Direitos Humanos no Brasil. Acessado em 02 de setembro de 2010. Disponível em:  
<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=95>.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado do Futuro. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *O Estado do Futuro*. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do direito em Habermas*. 3º. ed., rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

OLIVEIRA, Maria Coleta; PINTO, Luzia Guedes. Exclusão Social e Demografia: elemento para uma agenda. In: OLIVEIRA, Maria Coleta (Org.). *Demografia da Exclusão Social*. Campinas: UNICAMP, 2001.

PANFICHI, Aldo; CHIRINOS, Paula Valéria Muñoz. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma Visão Panorâmica na Entrada do Século XXI. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da Sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Organização de Erin Kelly e Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SILVA, Ademir. A política social e a política econômica. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 53, 1997.



SARTORI, Giovani. *Teoria de la democracia: Los problemas clásicos*. Madri: Alianza Editorial, 1997.

VALLÈS, Josep M. Las políticas públicas. In: *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.

VELÁSQUEZ, Fábio E. *A observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a Sociedade Civil*. In: PEREIRA, L. C. B., GRAU, N. C. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e controle Social*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. *Os argonautas da Cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.