

O USO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO MEIO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA FRENTE À CRISE DO ESTADO

Daniela Richter*

Rosane B. Mariano da Rocha Barcellos Terra**

Sabrina Cassol***

RESUMO

O presente trabalho versa sobre o uso da democracia participativa como meio de fortalecer a cidadania, bem como sobre os seus reflexos frente à crise do Estado. Tem como finalidade precípua contribuir para uma reflexão em torno da necessidade da ampliação de ambos os institutos. Para tanto, foi preciso traçar algumas premissas sobre o contexto e o conseqüente surgimento do Estado, de seu monopólio do Direito e do conseqüente surgimento da globalização, para ao final expor tal teoria e contrapor com a realidade existente.

PALAVRAS-CHAVES: DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL, FORTALECIMENTO DA CIDADANIA, CRISE DO ESTADO

RESUMEN

El presente trabajo versa sobre el uso de la democracia participativa como medio de reforzar la ciudadanía, bien como sobre sus reflejos frente a la crisis del Estado. Tiene como finalidad precípua aportar para una ponderación en torno de la necesidad de la ampliación de ambos los institutos. Para tanto, fue necesario plantear algunas premisas sobre el contexto y el consecuente surgimiento del Estado, de su monopolio del Derecho y del consecuente surgimiento de la globalización, para al final exponer tal teoría y contraponer con la realidad existente.

PALABRAS-LLAVES: DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL, FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA, CRISIS DEL ESTADO

* Advogada, Especialista em Direito Constitucional, Mestre em Direito, Professora de Direito Constitucional e de Direito da Criança e do Adolescente da UNISC – Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas coordenado pela Prof. Dra. Marli M. da Costa.

** Advogada, Especialista em Pesquisa, Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Professora de Direito Civil e Penal da UNISC. , Membro do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas da UNISC, coordenado pela Prof. Dr^a. Marli M. M da Costa.

*** Mestranda em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul, Pesquisadora/bolsista da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Advogada, membro do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas coordenado pela Professora Pós-Doutoranda pela Universidade de Burgos, Marli M. da Costa.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Na atual conjuntura, os problemas sociais e econômicos enfrentados pela sociedade contemporânea têm aumentado muito nos últimos anos, devido, sobretudo, às conseqüências da globalização. O Estado longe está de ser uma instituição garantidora de demandas da sociedade, eximindo-se cada vez mais de seu papel, o que tem corroborado às forças do mercado, que acabou, igualmente, expandindo seu espaço. Conseqüentemente, não é comum deparar-se com a falta de efetivação de políticas públicas, com a desigualdade e a exclusão social.

Para que se possa entender essa concretização, far-se-á uma abordagem geral pela trajetória da sociedade e seus principais problemas sociais e econômicos, com o fim específico de demonstrar por qual motivo esse assunto está sempre em pauta, ressaltando-se, inclusive, os níveis de complexidade de nossa sociedade.

Do mesmo modo, também se destacará a crise do Estado, demonstrando que o mesmo não tem condições de cumprir as demandas que antigamente cabiam a ele. Na seqüência, abordar-se-á a redemocratização no Brasil, a efetivação da democracia por meio da participação da sociedade civil nas decisões políticas como forma de fiscalizar e buscar novas maneiras de se efetivar os direitos da coletividade.

Nesse ínterim, cumpre ressaltar que a questão a ser tratada é pertinente e complexa, pois visa trazer direcionamentos efetivos em busca de uma cidadania plena, buscando a partir da participação da comunidade uma maior efetivação da democracia participativa, que apesar de inúmeros progressos ainda se encontra em tímida repercussão. É o que se passa a evidenciar.

2. Dos primórdios da sociedade ao mundo globalizado...

Antes de adentrar especificamente na questão do uso da democracia procedimental como meio de fortalecimento da cidadania, é de fundamental importância a passagem pela descrição histórica do surgimento do Estado, para contextualizar os fatos de maior relevância sobre o tema, haja vista a sua correlação com a origem do monopólio estatal sobre o Direito.

Durante séculos se entendeu que a sociedade e o Estado eram a mesma coisa, que não existiam formas associativas humanas diferentes do Estado, entretanto, Aristóteles foi o primeiro a considerar a família como uma “forma embrionária e imperfeita da *polis* e seu tratamento foi colocado no início da política”¹. Logo, a sociedade teve que evoluir para considerar que ela pudesse se tornar uma instituição capaz de auxiliar na tomada de decisões, com o objetivo de fiscalizar e escolher as demandas em que o Estado deverá atuar e de qual forma.

Segundo Moraes²

esta instituição social terá surgido, não como um poder de indivíduos privilegiados, autoconsiderados superiores, o poder de uma classe dominante sobre massas humanas infalivelmente subordinadas, mas como um processo natural, como a caracterização do *dominium* de um povo em relação a determinado território.

Então, parece que o Estado é uma invenção do ser humano para compor suas demandas, de forma a propiciar o desenvolvimento harmônico com os demais indivíduos, devido a sua individualidade e singularidade. Desta forma, a idéia de Estado parte do pressuposto teórico de que os homens precisam viver em sociedade e, assim, carecem, igualmente, ser regrados por uma instância externa a eles, dotada de coerção, que só poderá ser desencadeada em nome da ética e do bem comum.

Portanto, a partir da formação das estruturas sociais e do nascimento do Estado de Direito, mais especificadamente, da elaboração teórica de Maquiavel, nasce o interesse do Estado em administrar os ideais públicos, com o objetivo primordial de evitar a ocorrência de abusos por parte daqueles que possuíam o poder. Desta forma, Maquiavel criou três poderes, o Executivo para administrar, o Legislativo para legislar e o Judiciário

¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para um teoria geral da política*. 9 ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra S.A., 2001. p. 60-61.

² MORAES, Emanuel de. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1996, p. 17.

para julgar, cada um com uma função específica, de forma que entre eles existisse a fiscalização da eficiência, criando assim uma balança para mediar o emprego do poder perante a sociedade.³

Para Wolkmer⁴, o Estado surgiu como uma edificação, resultado de um novo modo de produção que surgiu nos burgos. É desse modo, um sujeito artificial, centralizador, institucionalizado, que se fortaleceu cada vez mais, na medida em que detinha o monopólio da força e da burocracia.

O Estado era visto como uma estrutura organizada e equilibrada, entretanto, essas bases estão sendo afetadas, hodiernamente, no que tange a sua característica de provedor de serviços. Essa situação trouxe um certo desequilíbrio, principalmente porque permitiu a ampliação da capacidade dos mercados em moldar as estruturas administrativas vigentes e o desenho das políticas públicas, ou seja, criou-se um descompasso.⁵

Nas últimas décadas, a globalização trouxe inúmeras transformações, de intensidade a nível global, redefinindo os contextos, os objetivos, os meios e as subjetividades das lutas sociais e políticas. A globalização conseguiu retirar do Estado, sem qualquer resistência expressiva o papel de gerenciador e mantenedor das demandas da sociedade. O mercado passou a impor seu ritmo avassalador na vida de todo o mundo. O lucro passou a ser o objeto número um a ser buscado, e as demandas sociais passaram a ser esquecidas, ou seja, não cumpridas. A partir deste contexto, a sociedade começou a visualizar a decadência das ações estatais em prol do social. Assim, as desigualdades sociais se aprofundaram e a exclusão social passou a ser considerada como algo natural.

Em outras palavras, a globalização neoliberal constitui hoje, sem dúvida, um regime de acumulação de capital, muito mais intenso que os anteriores que visa, por um lado, dessocializar o capital libertando-o dos vínculos sociais e políticos, que no passado garantiam alguma distribuição social. E, por outro lado, submeter à sociedade no seu

³ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 38.

⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Fabris, 1990, p. 21.

⁵ CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 14.

todo a lei do valor, adotando o pressuposto de que toda a atividade social é mais bem organizada quando realizada sob a ótica de mercado. Sua principal consequência é a distribuição desigual dos custos e das oportunidades produzidas pela globalização neoliberal dentro do sistema mundial, o que acaba gerando o aumento exponencial das desigualdades sociais, entre países ricos e pobres e entre países ricos e pobres, no interior de cada país.⁶

Ademais a crise social, econômica, política e cultural, influenciada pelo progresso e pelas incertezas do amanhã acabam reduzindo o viver e um “‘dia-a-dia’ ou transformam o recurso ao passado em fundamentalismos ou nacionalismos fechados”. E a partir disso surgem “os gigantescos problemas de civilização, demandando mobilização para humanizar a burocracia e a técnica, defender e desenvolver as convivialidades e solidariedades”.⁷

Tudo isso demonstra que a sociedade evoluiu muito rapidamente e com isso, o surgimento de inúmeros problemas de cunho social, econômico, cultural, político, tanto para a coletividade quanto para o indivíduo como sujeito de direitos e deveres, pois todos estão dentro de um contexto capitalista, guiados pela economia globalizada, que não se importa com as consequências negativas que gera, como por exemplo a exclusão social. Assim não se pode dar destaque a um problema em si, pois aquele desencadeia muitos outros e não se constitui no objetivo desse trabalho esmiuçar tais fatores.

Ressalte-se que a existência da exclusão social e da marginalização são consequências de vários fatores, entre eles o fato de o Estado estar muito mais a serviço do econômico do que do social no contexto contemporâneo, fazendo com que a coletividade, ou seja, a sociedade civil, lute pelos seus direitos fazendo com que se tornem os depositários da vontade soberana popular.⁸

⁶ SANTOS, B. de S.; Rodrigues, C. Prefácio. In: _____. SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 14.

⁷ MORIN, Edgar. O pensamento socialista em ruínas. O que se pode esperar? Tradução Márcio Oliveira Dorneles In: MORIN, Edgar. et. al. *A decadência do futuro e a construção do presente*. Florianópolis: UFSC, 1993. p. 32.

⁸ LEAL, Rogério Gesta. O Estado-Juiz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 46.

Diante disso, denota-se que o Estado não consegue prestar garantir à cidadania devida aos seus cidadãos, por isso, ela passa a ser buscada não só pelos indivíduos dentro de um Estado Democrático, mas pelos demais atores, como as organizações não-governamentais, associações, cooperativas. Este quadro se revela devido à situação gerada pela influência econômica, que não está inserida somente no contexto brasileiro, mas em nível mundial. A exclusão está em toda parte, não apenas da classe mais forte sobre a mais fraca, mas entre os mais fortes com os da mesma hierarquia.⁹

Portanto, a função do Estado como formulador e irradiador de políticas públicas capazes de continuar a promover o Estado de bem-estar conquistado ao longo da história e o seu retrocesso nos dias de hoje, pelo seu esgotamento de possibilidades políticas e econômicas, fez com que o mesmo repensasse o seu papel no processo de condução do desenvolvimento e na garantia do conjunto mínimo de direitos da população em geral. Pois, diante das novas exigências globais o Estado deixa de ser o protagonista principal na cena político-jurídico-institucional, e passa a compartilhar com outros atores os papéis de encaminhamento e alternativas a um novo tipo de sociabilidade, como dito anteriormente.

Diante disso, torna-se imprescindível demonstrar o poder da democracia neste contexto, bem como afirmar a necessidade de uma nova relação entre a sociedade e o Estado, remodelando o modelo organizacional de nosso país. Assim, na seqüência será elucidada a relevância dessa união de forças.

3 A Democracia Participativa e o novo papel do poder local frente à crise do Estado e de sua Administração Pública

Após anos de autoritarismo devido ao período militar, começou a se repensar sobre uma nova forma de governabilidade. A partir daí buscou-se um país mais livre, mais solidário, mais justo, ou seja, um país democrático, no qual a liberdade e a igualdade são efetivamente garantidas.

⁹ MORIN, *Ibidem*, p. 101.

Na década de 70, foi iniciada uma tendência na sociedade civil de se pensar e analisar a política por uma nova ótica. Foi a partir daí que os movimentos sociais foram se corporificando com a intenção de representação da sociedade, e neles foram depositadas todas as esperanças de luta, contra o populismo dos partidos e dos sindicatos, capazes de lutar legitimamente a favor das demandas sociais.¹⁰

Com a promulgação da nossa Constituição Cidadã de 1988, a democratização foi implantada em nosso país, com um fim bem específico, melhorar em muito as condições sociais, econômicas, culturais e políticas.

Importante também referir, que o conceito de democracia variou muito de acordo com o período histórico em que era empregado, esse termo desde a idade clássica até os dias atuais, foi usada sempre com o objetivo de designar uma das formas de governo, ou seja, um dos vários modos que o poder político pode ser exercido, mas especificadamente, aquela forma de governo em que o poder político é exercido pelo povo.¹¹

Dessa forma, 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 tanto a participação e interlocução com todos os interessados, inclusive pelas ações governamentais, como assegurem “o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, (...)”¹²

Logo,

[...] a concepção de poder e de governo atrela-se à figura do indivíduo/cidadão e às condições de possibilidades do seu desenvolvimento econômico e social, o papel do cidadão é o mais elevado a que um indivíduo pode aspirar. O exercício do poder pelos cidadãos, nos estritos termos da Lei e neste período histórico, é a única forma legítima pela qual a liberdade poder ser sustentada e efetivada.¹³

¹⁰ MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (a luz da experiência de Porto Alegre). Blumenau: Edifurb, 2006. p. 32.

¹¹ BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para um teoria geral da política. 9 ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra S.A., 2001. p. 135.

¹² LEAL, 2006, ibidem, p. 27.

¹³ LEAL, ibidem, p. 21.

Isso demonstra que a democratização resulta no fortalecimento da sociedade civil e de suas organizações, pois a ela é dado o poder de decisão sobre o gerenciamento das ações da administração pública.

Em razão disso, pode-se notar que o poder deve ser uma das maiores preocupações dos cidadãos em um Estado democrático, pois o mesmo deverá ser despersonalizado. A democracia opera na prática como um mecanismo de modernização, filtração e decantação dos processos do poder, por isso, ela é um procedimento mais lento quanto às tomadas de decisões, esse é o preço a ser pago.¹⁴

Logo, a democracia não trouxe somente o fortalecimento do poder de decisão da sociedade frente ao Estado, mas também a reestruturação econômica, que traz consigo a crescente liberalização e as privatizações. A economia exige do Estado a necessidade de aumentar a eficiência. Isso leva a administração se tornar cada vez mais burocrática e obsoleta, sendo obrigada a implantar o sistema gerencial, baseada na “descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrativa, e no controle social direto.”¹⁵

Logo, Leal preceitua que o Estado Democrático Brasileiro passa por inúmeras crises dentro as quais a da legitimação das instituições tradicionais da democracia contemporânea, pois sua intervenção não consegue acompanhar as evoluções da sociedade. Ela surge “quando as demandas crescem mais rapidamente do que as recompensas ou respostas”. Ao lado da crise de legitimação, ainda existem pelo menos duas, a de identidade e a da eficácia. As duas se encontram entrelaçadas, pois a identidade das instituições públicas ou privadas não conseguem mais

distinguir quais suas funções originárias e efetivamente públicas, servindo como meros instrumentos de assalto ao poder por interesses e corporações pouco representativas da sociedade como um todo; em nível de eficácia, por terem perdido sua legitimidade e sua identidade, não conseguem - e sequer priorizam -, atender as demandas efetivas e operacionais da comunidade que representam oficialmente.¹⁶

¹⁴ SARTORI, Giovanni. Teoria de la democracia: 2.Los problemas clásicos. Madri: Alianza Editorial, 1997. p. 525.

¹⁵ SPINK, Peter; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (Orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução Carolina Andrade. 3. ed. Rio de Janeiro: FVG, 1999. p. 11.

¹⁶ LEAL, ibidem, p. 26-27.

Este é o contexto em que se vive, pois os problemas não são apenas da efetivação ou não, mas de como a gestão está sendo cumprida, por isso, também será necessário fazer uma reforma, dentro do âmbito das repartições públicas para que se possa atingir a verdadeira finalidade, a diminuição da burocracia, a melhora nas prestações dos serviços prestados pelo Estado, etc. Em conjunto a isso, faz-se primordial a participação efetiva da sociedade nas tomadas de decisões, buscando a efetivação de uma gestão compartilhada entre a Administração e a coletividade, assim como preceitua a Constituição pátria.

Especificamente, no que diz respeito a contextualização do tipo de democracia que se está vivenciando na prática, as contribuições de Jürgen Habermas tornam-se oportunas, porém, desde já, convém esclarecer que o seu entendimento sobre democracia sofreram algumas transformações de cunho mais aprimorado e otimista.

Logo, segundo ele a democracia não é mais determinada por seu conteúdo em relação a uma forma de vida, mas sim os interesses generalizados de todos os indivíduos. A democracia se realiza não mais somente pelo interesse na participação de auto-determinação. Agora ela torna possível a regularização da satisfação de interesse privado. E ainda se torna possível a prosperidade sem liberdade. Também não está mais amarrada em relação a distribuição de poder político, agora ela traz uma oportunidade de acesso ao poder, “igual elegibilidade para eleições rumo a condições de poder”. E continua explicitando que a

a democracia não mais tem a meta de racionalizar autoridade através da participação dos cidadãos em processo discursivo de formação de vontades. É dirigida, em vez disto, a tornar possíveis acordos entre elites dominantes. Pois, a substância da teoria democrática clássica finalmente sucumbiu.[...] Deste modo, o pluralismo de elites, substituindo a autodeterminação do povo torna o poder exercido privadamente também independente da formação racional da vontade. Conforme a nova teoria da autoridade, os pressupostos da democracia estão cumpridos: “se (a) os eleitores podem escolher entre elites competitivas; (b) as elites não têm êxito em tornar hereditário seu poder ou em bloquear o acesso de novos grupos sociais rumo a posições de elite; (c) as elites dependem do suporte de colímbios flutuantes, de modo que nenhuma forma exclusiva de dominação possa ocorrer; e (d) as elites que são dominantes em diferentes esferas sociais- por exemplo, negócio, educação e arte - não podem formar aliança comum”.¹⁷

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980.p.155-154.

Logo, o que Habermas quer dizer que se a democracia não for exercida pela maioria dos cidadãos, ela pode ser considerada uma falácia, pois somente atenderá aos interesses das elites, ou seja, na atual conjuntura, o que nos leva a crer que a vontade geral está sucumbida pela competição de elites, que brigam por representatividade no poder.

Contudo, a idéia de Habermas¹⁸ sobre o democracia avançou muito, pois com a criação da teoria da ação comunicativa, pois passou a aceitar a existência da razão comunicativa, que se caracteriza pela capacidade dos homens colaborarem entre si, deixando a idéia que o homem só almejava seu próprio interesse, buscando seu sucesso. Logo, de maneira superficial, sem maiores aprofundamentos poder-se-ia dizer, que com essa colaboração poderia se desenvolver um processo democrático sério e efetivo, buscando assim a concretização da cidadania, oportunizando desta forma, a construção de um novo mundo, uma nova sociedade, mas precisamente para Habermas uma conseqüente transformação do mundo da vida, ou seja, de nossa sociedade, tornando-a mais justa, diminuindo assim suas desigualdades.

Além disso, o tipo de democracia pretendida para um país como o Brasil deve incorporar à lógica social à lógica estatal. “O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas se pensa pelas necessidades de seus cidadãos.” É por isso que um aparelho institucional deve se adaptar a nova dinâmica social fortalecendo deste modo o processo democrático e ampliando assim a inclusão social.¹⁹

Por isso, na década de 90 iniciou-se a discussão no Governo de Fernando Henrique Cardoso sobre a Reforma do Estado. O então ministro Bresser Pereira era o idealizador da proposta de modernização do país, superando todos os limites da administração burocrática, almejando a implantação de uma administração pública gerenciável,

¹⁸HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa: Vol. I, Racionalidade de la Acción y racionalización Social*. Tradução de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988.

¹⁹ RUEDIGER, Marco Aurélio.; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 20-21.

eficiente, voltada à efetivação da cidadania. Segundo ele, somente assim, as políticas públicas deixarão de ser limitadas pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.²⁰

É um novo modo de pensar a administração pública mais flexível, com capacidade de adaptação as mudanças, superação da rigidez e a padronização da burocracia^{21 22}.

Farah, fala que a solução está na dimensão democrática dos governos locais e que as experiências inovadoras no combate aos problemas deste contexto, como a inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos, o trabalho com auxílio da participação popular, a otimização dos recursos públicos, demonstrando preocupação com a transparência administrativa e com o acesso de informações aos seus cidadãos, dentre tantos outros que poderiam ser aqui citados²³.

Dessa forma, o Estado apesar de possuir as condições materiais necessárias para desempenhar suas funções, não consegue e, por isso, cabe a comunidade buscar formas de resolver alguns desses problemas, pois se ficar inepta, esperando soluções imediatas por parte do Estado, contribuirá com o aumento da crise falencial por qual nosso modelo de administração pública está passando. Na medida em que o Estado não é capaz de resolver os conflitos, ele perde sua legitimidade ou, em outros termos, a questão da legitimidade desse Estado torna-se um problema.²⁴

Assim, o Estado não pode ser visto como um órgão neutro, mas sim como um órgão diferenciado, que aceita a ajuda da sociedade civil na resolução das novas demandas da sociedade extremamente pluralista, que por meio dos novos atores políticos,

²⁰ FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares.* (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 52-53.

²¹ Tal prática ganhou importância graças ao concurso Inovações na Gestão Pública Federal, criado em 1996 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ligado ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), e do Instituto Helio Beltrão.

²² FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares.* (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 53-54.

²³ FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares.* (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 55.

²⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 206 p. 48.

vem colaborando, fiscalizando, enfim, buscando mais efetividade e transparência na gestão pública.

Visto a necessidade de uma reforma da gestão do setor público, devido ao Programa Gestão Pública e Cidadania, programa existente devido a parceria entre Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, iniciou-se também a movimentação em relação a modificações no poder local, ou seja, do município, ambos, sendo apoiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com o objetivo de focalizar as experiências positivas existentes na esfera subnacional brasileira para contribuir com a revelação de alternativas que foram implementadas e alcançaram êxito frente as ações de gestão do Executivo, Legislativo e Judiciário.²⁵

Portanto, após longos debates sobre a não efetivação da democracia e conseqüentemente da cidadania, iniciou-se a discussão sobre as principais mudanças na gestão da Administração Pública e de como alcançar melhores resultados. Assim, o entendimento partiu da idéia de que se deveria repassar mais poderes aos municípios, ou seja, prestigiar o âmbito local, como forma de iniciar essa remodelação da gestão.

O poder local é propício para se alcançar de forma mais efetiva da participação da sociedade nas decisões das demandas da Administração Pública, devido a sua extensão territorial e pelos órgãos administrativos estarem mais presentes na vida de seus cidadãos. Em razão disso, se abordará as transformações pelas quais o município passou devido aos poderes concedidos ao mesmo, pela Constituição Federal.

4 A gestão municipal e as suas principais inovações no âmbito da Administração Pública frente aos novos atores políticos

Depois de muita discussão sobre a não eficiência e da não transparência das demandas da Administração Pública de uma forma geral, passou-se a questionar qual

²⁵ SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. *In*: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 53-54.

seria a melhor alternativa. Estudos foram feitos e, a maioria deles, concluiu que se deveria repassar mais competências aos Municípios, como dito.

Com a evolução e a expansão do associativismo civil a partir dos anos oitenta, devido, principalmente a aceleração da crise econômica e a perplexidade trazida pela institucionalização, esse quadro fez com que a sociedade começasse a se organizar no âmbito do poder local, causando uma certa confusão quanto à concepção de participação, pois houve o fortalecimento de novas instituições na gestão pública, já que a partir daí a sociedade começou a se envolver mais, fiscalizando, atuando nos conselhos de saúde, de educação, nos mutirões, dentre outros setores que sofreram sua influência²⁶.

Nesse sentido, tem-se que a Constituição concedeu ao município o lugar de maior destaque em relação ao desenvolvimento urbano. Com a promulgação das leis orgânicas e de alguns mecanismos institucionais, de caráter permanente ou eventual, que contribuem para a democratização da gestão nas esferas locais, por exemplo,²⁷ alterando, portanto, o perfil federalista brasileiro, descentralizando os recursos e encargos da União para os Estados e Municípios. A partir disso, a esfera municipal ampliou significativamente suas competências, aumentando assim a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais.²⁸

Apesar das inovações alcançadas, a própria CF/88 possui “algumas ambigüidades na definição de competências e na escassez relativa de recursos”, pois ela trouxe em seu bojo mais responsabilidades na realização do gasto público e na promoção de políticas sociais, trazendo assim, portanto, maior desenvolvimento a esfera local²⁹, muito embora às vezes, acabem faltando recursos para sua real implementação.

²⁶ FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In*: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 43-47.

²⁷ MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (a luz da experiência de Porto Alegre). Blumenau: Edifurb, 2006. p. 19.

²⁸ FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In*: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 41.

²⁹ FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In*: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 42.

Dessa forma, faz-se necessário que a sociedade civil participe mais das decisões públicas como forma de exercer sua cidadania, buscando minimizar as conseqüências trazidas pela globalização no campo social, pois senão, cada vez mais, nossos direitos serão restringidos e na mesma proporção se agravará a exclusão e a desigualdade.

Vê-se que a democracia participativa abre caminhos mais satisfatórios ao poder local, pois conforme Leal, a partir desta concepção, a administração pública passa a ser chamada como gestão pública compartilhada, pois conta com a efetiva participação popular em todos os seus âmbitos.³⁰

Desse modo, a realidade social transcende todo o mundo, inclusive nosso país. A busca pela democracia efetiva acaba gerando processos que manifestam a intenção da construção de uma cidadania aberta onde os cidadãos possam participar e controlar a gestão pública, com dimensões “não só suficientes, mas necessárias para garantir a construção democrática”.³¹

Por isso, necessita-se 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 desempenhado³².

Ressalte-se, nesse contexto, as palavras de Leal

A gestão pública democrática de direito deve ter como base à participação efetiva de todos os membros da sociedade, para que todos tenham capacidade de participar, de ser parte do discurso, porque e se assim não for, ocorre uma crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas do Estado. (...) Administração Pública brasileira, fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje.³³

³⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 206 p. 57.

³¹ Introdução. In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 11.

³² LEAL, 2006, *ibidem*, p. 23.

³³ LEAL, 2006, *ibidem*, p. 41.

Assim, a democracia, nesse diapasão, caracteriza-se como a síntese do exercício do poder político exercido pelo povo, através dos princípios da igualdade e liberdade, uma vez que a democracia não pode existir desvinculada dos Direitos Fundamentais, porque ela própria para ter eficácia necessita deles.

Diante dos acontecimentos hodiernos, o Estado brasileiro carece (como se vem destacando) de uma reforma, que tem sido compartilhada pelas entidades representativas da sociedade civil. Assim, convém demonstrar, os mecanismos que asseguram aos cidadãos o direito de participação popular.

Resulta-se neste cenário, a inserção de alguns artigos no corpo da nossa Constituição, como é o caso do artigo 14, que menciona sobre a soberania popular exercida através do direito de votar e ser votado, mediante plebiscito, referendo e pela iniciativa popular. Já os artigos 29 e 30 mencionam a necessidade da participação de seus cidadãos na feitura da lei orgânica dos municípios, através de associações populares, ou de associações civis para que o processo de organização das cidades se construa através da democracia participativa, atingindo assim um amadurecimento legislativo, onde a coletividade saia como vitoriosa.

Nestes artigos a democracia participativa está incutida, pois eles visam a inter-relação entre o público e a coletividade, a participação da sociedade civil nas decisões de gestão pública. O exercício deste direito traz, sem dúvida, maior efetividade à cidadania de um povo, pois suas decisões também estarão influenciando na gestão local.

Assim, o que a coletividade deve buscar na Administração Pública é a sua interação com a mesma, com a garantia de um espaço público de enfrentamento de todos os problemas sociais, culturais, políticos e econômicos, acolhendo desta forma, “a deliberação e a execução das políticas públicas norteadoras das ações públicas voltadas à comunidade como um corpo político orgânico e ativo”. É este viés que deve ser seguido à implementação de um “novo modelo de gestão pública compartilhada, criando as

condições objetivas e subjetivas para que a participação política da cidadania seja condição de possibilidade da Administração Pública Democrática”.³⁴

Entretanto, cabe ainda mencionar que, apesar da população estar mais conscientizada de seus direitos, ela ainda precisa de maior expressividade, somente em alguns locais, os cidadãos mais pobres e excluídos se encontram engajados a buscar melhoras sociais na coletividade. E para que isso se concretize, faz-se necessário, uma maior abordagem ou publicitação desses direitos tanto por parte do Estado como do setor privado que se encontra em número cada vez mais expressivo neste campo, através do terceiro setor.

Temos os direitos, mas não somente uma classe mais elitizada se utilize deles para a aplicação de seus interesses perante aos da coletividade. Por isso, campanhas publicitárias, encontros nas comunidades, chamamentos por parte de todos os autores envolvidos concretizará ainda mais a efetivação da participação da camada mais pobre, buscando assim diminuir as desigualdades sociais e a exclusão social, que são tão expressivas em nosso país.

Assim, com a verdadeira participação da maioria da população, as decisões compartilhadas entre a administração pública e a sociedade, o poder local estará constituído na cidadania, logo, isso resultará em políticas públicas mais eficientes, concretizando desta forma a inclusão social, que surge a partir dessa “capacidade de articulação entre os interesses públicos e privados, cujas bases filosóficas e operacionais precisam ser pensadas e executadas (...)”.³⁵

Portanto, através desses instrumentos foi possível a incorporação dos novos ideais culturais surgidos na sociedade, implementando, ao menos formalmente, a democracia participativa. Uma experiência bastante conhecida, exemplificativamente, que tem se mostrado muito eficaz, é o caso do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, através da abertura de espaços de participação pela sociedade política.

³⁴ LEAL, 2006, *ibidem*, p. 76.

³⁵ LEAL, 2006, *ibidem*, p. 56.

A concepção de Leal o orçamento participativo de Porto Alegre “foi e é fruto de um processo de mudanças de paradigmas no âmbito das políticas públicas de gestão e inclusão social, aliado a uma nova forma de reflexão sobre o Estado e a Sociedade”. É uma experiência que deu certo em nosso Estado, é serve como modelo para outros Entes Federados e até para outros países. “(...) a experiência de orçamento participativo busca um novo conceito de inclusão social e de gestão pública compartilhada, a partir de um projeto descentralizador do poder e revitalizador da soberania popular (...)”³⁶.

Nesta seara, o papel das instituições na definição dos rumos de uma nação é de grande relevância para que as estratégias de desenvolvimento atendam sua identidade, pois organizam a vida em comunidade. Além disso, as “escolhas dos indivíduos e dos atores políticos estão baseados nos delineamentos que vinculam o comportamento público a um contexto histórico específico”. Desta forma, surge uma nova concepção do contrato social, pois aqui dentro deste contexto os direitos fundamentais se tornam referencial de ação do Estado na aplicação da lei, como também no âmbito da formatação de políticas públicas.³⁷ Nesse sentido, é que a Constituição Cidadã de 1988 retrata a importância principiológica e a sua conformidade com o princípio da dignidade humana.

Ademais, torna-se oportuna, como brevemente pincelado, a idéia de democracia procedimental adotada por Habermas, porque envolve a coletividade e se outorga a responsabilidade no processo de construção das demandas de seus cotidianos, ou seja, de sua cidadania. Por isso, faz-se necessário que a Administração Pública seja entendida como um processo democrático, no qual os interesses públicos e privados se inter-relacionam, tornando o processo mais transparente e honesto, tendo como fundamento os direitos humanos e fundamentais, assim como a concepção republicana, ou seja, “de uma comunidade ética institucionalizada no Estado, em que a deliberação democrática se assenta num contexto cultural que garanta a comunhão de valores objetivados”.³⁸

³⁶ LEAL, 2006, *ibidem*, p. 157.

³⁷ RUEDIGER, Marco Aurélio.; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. *In*: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 18-19.

³⁸ LEAL, 2006, *ibidem*, p. 77.

5. Considerações Finais

Os apontamentos iniciais prestaram-se a demonstrar a contextualização dos institutos envolvidos, quais sejam, o surgimento do Estado e seus desdobramentos através do tempo. Demonstrou-se que a globalização frente ao mundo capitalista se alastrou assustadoramente, trazendo consideráveis avanços na ciência, na tecnologia e, ao mesmo tempo, trouxe inúmeros problemas sociais.

Igualmente, ressaltou-se que o Estado deixou de ser garantidor das demandas sociais e que o mercado expandiu o seu espaço, aprofundando a crise daquele. Na seqüência, ponderou-se sobre as formas de democracia, dando especial relevo à concepção participativa, devido o seu caráter transformador e otimista.

No decorrer, ponderou-se que a organização do federalismo brasileiro permite a responsabilidade do governo para com as pessoas e incentiva a participação e a responsabilidade dos cidadãos, apresentando a peculiaridade de estender aos municípios a característica de ente federado, permitindo que os governos locais elaborem e administrem suas leis. Seus encargos são, portanto, compartilhados e resguardados pela Constituição que delinea o âmbito dessas responsabilidades para cada nível de governo.

Essa descentralização de poder adveio com a CF/88 e permite que as leis locais possam refletir as preferências dos cidadãos, contudo, e importante ressaltar a necessidade de que estes cidadãos sejam pessoas que conheçam seus direitos e não se deixem manipular. Dessa forma, como o tema do presente trabalho já induz, é necessário o uso da democracia participativa para tornar eficaz a concretização da cidadania em todos os níveis de decisão.

Embora existam algumas diferenças nas várias democracias, certos princípios e práticas caracterizam o governo democrático de outras formas de governo. Dessa forma, pode-se conceituar a Democracia como o governo no qual o poder e as responsabilidades são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes eleitos.

Asseverou-se, ademais, que há uma crise no modelo do Estado social-burocrático, que não mais se sustenta, e que tem sido gradativamente substituído por formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado. Essa proteção do direito à coisa pública, implica no recriamento do espaço público que torna possível a ligação do “princípio da igualdade política” com o da participação popular em prol do interesse comum, o que reforça a tese da indissociabilidade do uso da democracia para o conseqüente fortalecimento da cidadania frente aos reflexos advindos da crise do estatal.

Portanto, somente com o esforço conjunto de toda a parcela da população, bem como dos novos atores sociais e do próprio Estado, é que conseguiremos efetivar, ao menos, num nível mínimo, os direitos fundamentais dos cidadãos e a concretização da cidadania.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jackeline Amantino de.; KLERING, Luis Roque. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. *In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.77-97.*

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para um teoria geral da política*. 9 ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra S.A., 2001.

CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas publicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 41-75*

HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa: Vol. I, Racionalidade de la Acción y racionalización Social*. Tradução de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988.

_____. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980.

LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juíz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 46.

_____. *Estado, administração pública e sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. *Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (a luz da experiência de Porto Alegre)*. Blumenau: Edifurb, 2006.

MORAES, Emanuel de. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1996.

MORIN, Edgar. *Educação e Complexidade: os sete saberes e outros ensaios*. Maria da Conceição de Almeida e Edgard de Assis Carvalho (orgs). 3 ed. São Paulo: Cortez: 2005.

_____. O pensamento socialista em ruínas. O que se pode esperar? Tradução Márcio Oliveira Dorneles In: MORIN, Edgar. et. al. *A decadência do futuro e a construção do presente*. Florianópolis: UFSC, 1993.

RAVA, Ben-Hur. *A reforma do estado brasileiro e as perspectivas de sua implementação: das mudanças efetivadas ao controle necessário*. Júris Síntese IOB. São Paulo: Thomson. n. 57, Jan/Fev. 2006.. CD-ROM.(Publicada no Juris Síntese nº 44 - NOV/DEZ de 2003).

RUEDIGER, Marco Aurélio.; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 17-31.

SANTOS, B. de S.; Rodrigues, C. Prefácio. In: _____. SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Teoria de la democracia: 2. Los problemas clásicos*. Madri: Alianza Editorial, 1997.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro.; PINHO, José Antônio. *Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares*. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 23-39.

SPINK, Peter; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Tradução Carolina Andrade. 3. ed. Rio de Janeiro: FVG, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Fabris, 1990.