

A RETOMADA DAS RÉDEAS DA CIDADANIA

O direito humano fundamental à participação popular

Fernanda Pereira Amaro¹

Sumário: 1 Introito. 2 Reflexões sobre a cidadania: proposta para uma visão evolutiva. 3 Renovando o caminho democrático: a democracia participativa. 4 Considerações finais.

1 • INTROITO

A reflexão à qual nos lançaremos pretende enfatizar a importância da cidadania para a afirmação do direito humano fundamental à participação popular, bem como para a promoção de outros direitos humanos.

Na atualidade brasileira, a cidadania se apresenta sob a concepção liberal-democrática/moderna, fruto das circunstâncias políticas, históricas, econômicas e jurídicas que resultaram no e do Texto Constitucional de 1988. Frise-se que se sustenta, por conseguinte, um conceito evolutivo de cidadania, fruto de conquistas sociais.

Nesse passo, é necessário ter presente que a cidadania pressupõe a aceitação da democracia. Esta é elemento importante para a consolidação da dignidade da pessoa humana, sendo esta fator de limitação e, ao mesmo tempo, objetivo do Estado brasileiro.

No Brasil, vivemos uma fase democrática instaurada a partir da Constituição Federal de 1988. O presente documento constitucional consagra princípios e valores comprometidos com a promoção de direitos humanos fundamentais de diferentes categorias que objetivam a realização do bem comum.

A verificação de que o voto é insuficiente nesta quadra da história internacional e nacional como forma de exercício de poder político é outro elemento ímpar neste debate. Neste cenário, consta que a atual Constituição brasileira prevê outras formas de participação popular, num esforço do constituinte para ajudar na consolidação da democracia participativa.

A “repolitização da legitimidade” é uma percepção que oferece nova dimensão a esse conceito. O direito humano fundamental à participação política, que transcenda o voto para atribuir ao cidadão sua presença em outros organismos sociais na discussão dos interesses da coletividade, se afirma, como se destacará.

O Estado Democrático de Direito exige que a efetivação do interesse público e dos direitos humanos supere a visão liberal e agregue uma pluralidade de instrumentos participativos e de controle, inclusive, em sua modalidade social para ser, concretamente, adequada ao mundo globalizado, com atores sociais múltiplos cuja cidadania possa ser exercitada.

1 Analista Processual do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Mestra em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Na exposição que desenvolvemos, mencionamos que, no cotidiano do exercício de poder no Brasil, verificam-se inúmeros desafios à consolidação do regime democrático. Nesse passo, examinar alguns desdobramentos desse tema é tarefa imprescindível.

2 · REFLEXÕES SOBRE A CIDADANIA: PROPOSTA PARA UMA VISÃO EVOLUTIVA

A abordagem do tema da participação popular deve necessariamente iniciar por uma análise da cidadania. Presente desde o mundo antigo, desde a realidade greco-romana onde surgiu, certamente seu conteúdo não permaneceu o mesmo até os tempos atuais. Tampouco sua extensão se manteve irredutível.

Naquela realidade, ser cidadão era ser livre para participar das assembleias do povo, era intervir de modo ativo no funcionamento das cidades, seja pelo exercício do voto, seja pelo desempenho de funções públicas. Tal exercício, contudo, não era estendido a todos quantos nascessem naquele território; havia os empecilhos de ordem social, cultural e econômica, além de haver uma visão de liberdade diferenciada e uma sobreposição da cidade sobre o indivíduo.

No dizer de Célia Galvão Quirino e Maria Lúcia Montes:

[...] o cidadão da polis é aquele que já atingiu a maturidade e a quem os deuses beneficiaram, fazendo-o nascer homem e não mulher, grego e não bárbaro, permitindo-lhe participar dos valores e crenças da civilização helênica, conhecer sua cultura, seus deuses e suas leis e, finalmente, a quem os deuses concederam ter nascido livre e não escravo, podendo assim gozar de uma vida de ócio, capaz de permitir-lhe desenvolver as próprias faculdades intelectuais para, através de sua participação na vida pública, realizar sua verdadeira natureza enquanto homem. (QUIRINO; MONTES, 1987 *apud* MOÁS, 1999, p. 9).

Mentalidade semelhante se transportou para a Idade Média, em que a divisão da sociedade em classes e o fator religioso reservavam o *status* de cidadão à nobreza e ao clero. Percebe-se aí uma “cidadania patrimonial”, de modo que a plebe não era cidadã.

A dignidade da pessoa humana tem papel fundamental nessa passagem de submissão do corpo social aos burgos para uma cidadania que se buscava perante a lei.

No evoluir dessas ideias, a Revolução Francesa é singular como marco do alcance de um Estado Moderno, no qual o indivíduo e seus direitos obtiveram prevalência em nome da cidadania. A sociedade civil se institucionaliza como um espaço legítimo para manifestação fora do Estado. Nesse passo, o Estado não dividia seu poder com a Igreja e devia obediência ao Direito. Na atenta observação de Moás (1999, p. 16), no modelo contratualista eram os indivíduos os criadores do Estado, já no Estado Moderno é a ordem jurídica que confere aos indivíduos o *status* de cidadão.

Em um primeiro momento no Estado Moderno, a cidadania foi concebida sob o enfoque liberal, das liberdades, das abstinências estatais e da igualdade. Posteriormente, as necessidades sociais, políticas e econômicas demonstraram a insuficiência daquela concepção. Pode-se dizer que a cidadania é noção para a qual converge a relação que os indivíduos têm com o Estado tanto em obrigações quanto em direitos, os quais mudam de feição conforme aspectos temporais e espaciais, normalmente para se ampliarem e aprofundarem.

Note-se que, ao conceituar cidadania como “forma institucionalmente consagrada de participação à gestão da vida pública, em que indivíduos ou grupos são titulares de direitos oponíveis ao Poder e que implica um exercício precário e sempre renovável das funções públicas segundo regras consensuais”, Luciane Moás (1999, p. 21) tratou da cidadania hoje exatamente como instituição normatizada com poder de participar do exercício da coisa pública, ou seja, como instituição, que não é algo fugidio, mas concreto e estável e com uma função ativa de influir no rumo da organização política estatal.

Sempre citado no tratamento do tema da cidadania, T.H. Marshall (*apud* CARVALHO, 2001, p. 219-220) descreveu uma vivência de cidadania anglo-saxã, cuja cronologia e lógica da sequência, conforme bem alertado por José Murilo de Carvalho (2001, p. 219-220), foram invertidas no Brasil. Ao passo que lá as liberdades civis foram as primeiras a aflorar, seguidas pelos direitos políticos e, enfim, pelos direitos sociais, no Brasil, uma conjugação de autoritarismo com paternalismo fez primeiro despontarem os direitos sociais, que funcionaram como substitutivos aos direitos políticos e aos civis.

A inversão da pirâmide de direitos destaca nossa experiência subdesenvolvida de cidadania e a intensa e necessária relação entre cidadania e democracia. De regimes autoritários não se pode originar uma cidadania real, porque esta não surge de uma aceitação passiva da atribuição de direitos ao povo por Poderes Constituídos que não aceitam ser contestados. A cidadania pressupõe debate, conflito, resistência vencida. Claude Lefort (1991 *apud* RAMOS, 2016) relaciona a democracia representativa a espaço de reivindicação, no qual são instituídos novos direitos.

A cidadania se opõe à “estadania”, na expressão de Carvalho (2001, p. 221). Esta se prende a uma opção pelo Poder Executivo, mais do que para os outros Poderes, e uma indiferença pela representação. Mais do que um fenômeno, trata-se de uma *cultura* no Brasil, nutrida pela desinformação e pela carência. Tem-se pressa de solucionar os problemas por intermédio do Poder Executivo, que seria o detentor da renda do Estado e do poder de mudança, o benfeitor.

A carência do povo, presente no período ditatorial, ainda hoje produz o efeito de se duvidar do conteúdo e da importância do ser cidadão. Que *status* é esse que não muda radicalmente a realidade de fome, educação precária, desemprego e poucas perspectivas para o futuro?

É penoso e lento o processo de se desligar do paternalismo e de assumir os encargos advindos do “ser cidadão”. Rogério Gesta Leal e Matheus Felipe de Castro alertam que:

Onde se fizer ausente a capacidade de manifestação da vontade do cidadão como artífice de sua própria história, em face de sua incipiência política e administrativa material e subjetiva, falecendo-lhe forças e perspectivas sobre os termos e possibilidades de gestão que circunvizinha seu cotidiano, só se reforçará a situação de anomia societal no âmbito do poder institucionalizado e de seu exercício, em todas as suas dimensões (legislativa, executiva e jurisdicional), fortificando, por ato reflexo ou convexo, a situação confortante dos encastelados nas hordas do Estado Soberano. (LEAL; CASTRO, 2011, p. 319).

Não obstante o Estado Democrático de Direito seja um passo a mais no desenvolvimento do Estado Moderno, constata-se que, em especial, os juristas brasileiros não têm nutrido grande interesse pela abordagem da cidadania, talvez por não

crerem na possibilidade de consolidação da cidadania em nosso Brasil historicamente tão carente de resultados reais de vivência democrática, talvez por atribuírem somente aos Poderes Constituídos responsabilidade pela criação do Direito e pela organização da sociedade.

Os juristas, os sociólogos, os cientistas políticos, os filósofos, os educadores, os jornalistas e todos os indivíduos e grupos esclarecidos têm a responsabilidade de contribuir para o resgate da cidadania e por sua inserção no centro dos debates. É necessário que a cidadania seja tão divulgada quanto todas as imperfeições de nosso regime e os atentados aos direitos humanos para que seja desejada e objeto de conquista. Não deve ser termo meramente técnico e esvaziado, mas realidade viva e dinâmica também no Brasil.

Mudam-se povo, circunstâncias histórica, política, social, econômica, ideológica majoritária e minoritárias, o Direito vigente, muda-se a concepção de cidadania. Vicente Barreto (1993, p. 33), consciente da necessidade de se avançar em uma elaboração conceitual da cidadania no Brasil, em vista do advento da Carta Magna de 1988, afirmou que há duas cidadanias: a liberal (das Constituições até 1988, salvo as de 1937 e 1969) e a liberal-democrática, a moderna, a qual foi consagrada no texto atual.

Essa chamada “cidadania moderna” diferenciaria-se da puramente liberal por exigir a participação dos segmentos sociais na sua definição e implementação. Os mecanismos constitucionais, que definem a cidadania no Estado Democrático de Direito, têm implícita a participação como condição política para sua implementação.

No esforço de nutrir o tema, Ricardo Lobo Torres (2001, p. 256), em interessante estudo intitulado a “Cidadania Multidimensional na era dos Direitos”, sinalizou para as várias dimensões apresentadas pela cidadania. Seriam elas: a temporal, relacionada à sequência da manifestação dos direitos fundamentais, políticos, sociais e difusos; a espacial, ou seja, considerando os planos local, nacional, internacional, supranacional e virtual (cibernético); a bilateral, levando em conta os direitos e deveres na cidadania pública/privada e na ativa/participativa; e, por fim, a processual, enfatizando os processos jurídicos para atualização dos direitos e deveres.

Durante a construção dessa visão multidimensional da cidadania, Torres (2001, p. 250-251) teceu comentários e críticas sobre produções sociológicas acerca do tema. A primeira crítica foi feita ao evolucionismo dos direitos registrado na obra de Marshall (1969 *apud* TORRES, 2001, p. 250-251), que o reputou como ingênuo – “um evolucionismo ingênuo que permitiria a completa fruição dos direitos sociais e que culminaria com a vitória do Estado de Bem-Estar Social como forma superior de organização política” –; uma segunda disse respeito a um tratamento da cidadania exclusivamente voltado aos problemas do capitalismo e das classes sociais, desprezando a questão da dinâmica dos direitos; por fim, uma terceira consistiu no enfraquecimento da política da cidadania no plano normativo, que ele denominou de “paternalismo de sociólogos”, expressão aplicada especialmente à realidade brasileira.

Em sua proposta, Torres (2001) busca superar uma cidadania vista simplesmente como relação do homem com a cidade, para conferir mais vigor à questão ética e jurídica, à justiça e aos direitos humanos, que comporiam seu cerne.

Tendo exposto o conteúdo da cidadania em Torres (2001), é mister que se aluda também às discussões que circundam seu fundamento. A cidadania encontra

suporte na figura do contrato ou na do *status*? Jellinek (1970 *apud* TORRES, 2001, p. 255-256), no esforço de sistematização dos direitos públicos subjetivos, identificou quatro *status*, ou seja, “condições nas quais pode se encontrar o indivíduo como membro do Estado”, que teriam ou o aspecto passivo (*status subjectionis*), no qual a autodeterminação do sujeito é limitada, ou o negativo (*status libertatis*), no qual o *imperium* se afasta, ou o positivo (*status civitatis*), em que os sujeitos têm direito a prestações estatais, ou, por fim, o ativo (*status activae civitatis*), em que se reconhecem direitos políticos aos sujeitos.

Nota-se que essas, digamos, categorias “puras” de estados do indivíduo perante o Estado são extremos a que a doutrina, com o passar do tempo, foi acrescentando variações para se adequar aos preceitos do Estado Social. Citem-se o *status negativus*, o *status positivus libertatis*, o *status positivus socialis*, e, em especial, recorde-se o *status ativus processualis* de Häberle, relacionado ao processo de concretização dos direitos fundamentais.

A cidadania importa em reunir esses *status*, os quais conduzem às várias categorias de direitos, com que cada uma delas se relaciona mais intimamente. A correspondência entre *status negativus* e direitos humanos fundamentais é imediata, mas dentro de um Estado Social e Democrático de Direito também deve sê-lo entre direitos humanos fundamentais e *status positivus*, pois este significa as prestações estatais, em grande parte, na forma de serviços públicos que o Estado tem a obrigação de ofertar. É lapidar para este estudo a seguinte frase de Torres (2001, p. 265-266): “Os direitos fundamentais, em suma, são garantidos pelos serviços públicos e por isso mesmo lhes constituem o fundamento”.

Indo além dos direitos individuais fundamentais, alcançam-se os direitos sociais e econômicos, os quais, no século passado, fizeram a dinâmica da cidadania ganhar o caráter social e econômico.

“A cidadania existe *in processu*” (TORRES, 2001, p. 322-323). Não é um instituto imutável, como nenhum outro em Direito, mas é sensível às forças sociais. A necessidade de se sobrepor, na atualidade, o aspecto jurídico do processo da cidadania sobre outros se deve ao fato de representar um “momento de afirmação, perante o Estado, dos direitos dos que a ele pertencem” (TORRES, 2001, p. 322-323). Para essa afirmação de direitos se exige uma cidadania ativa/participativa, o que remete ao já exposto sobre o pensamento de Vicente Barreto.

Torres (2001, p. 327-329) recorre aos processos legislativo e administrativo como meios de obtenção de uma cidadania ativa. Todavia, parece que, no raciocínio que construiu sobre esses processos e o cidadão, este não teria propriamente uma posição ativa no sentido de atuar de forma conjugada com as engrenagens legislativa ou administrativa.

O autor trata da importância desses processos para a realização concreta dos direitos fundamentais, em especial dos sociais e dos econômicos. No que tange ao processo legislativo, Torres (2001) traz a lume o pensamento de Robert Alexy ao afirmar que os princípios com exigências normativas se transmudam em direitos definitivos pelo trabalho do legislador infraconstitucional.

Quanto ao processo administrativo, recorda-se Habermas (1988 *apud* AMARO, 2001) para tratar da mudança de foco da Administração na atualidade, cuja função de

atendimento das reivindicações dos cidadãos é priorizada, como, *v.g.*, a situação dos serviços públicos, cujas preservação e eficiência são premissas para os direitos fundamentais. Além disso, esse autor lembra a importância de uma Administração comprometida com as postulações da cidadania no que atina aos direitos sociais e econômicos, pois estes muito dependem das medidas tomadas com base na discricionariedade.

Ao abordar a amplitude de significado atribuído à cidadania nos últimos tempos em certos ordenamentos jurídicos, Baracho (1997, p. 42, 45) menciona que os temas capacidade, *status* e poder ganharam destaque e que, nesse contexto, a teoria do interesse legítimo adveio para esclarecer que, no confronto entre o cidadão e a Administração Pública, não só o direito subjetivo tem espaço, mas também o interesse legítimo. Além disso, ele afirma que os conceitos de subjetividade, cidadania, emancipação, pessoa e personalidade dentro da teoria geral da cidadania ganham novos conteúdos e paradigmas.

Será que o Brasil absorveu alguma das ideias atinentes à proposta de cidadania? Pode-se dizer que sim, pois em seu Preâmbulo a Constituição de 1988 prevê a forma democrática de governo, o compromisso de assegurar o exercício de uma série de direitos ao povo brasileiro, além de elencar valores para a construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica de controvérsias nos âmbitos interno e internacional.

Todavia, é no art. 1º que a Constituição explicita a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático brasileiro.²

Já tecemos comentários acerca da riqueza evolutiva da cidadania, mas não se pode deixar de aludir à concepção de Leal (2001), para quem o cidadão é um ser de cultura e conhecimento, sujeito em construção, com poder para emancipar-se de uma natureza imposta por contingências política e jurídica, e assim concretizar direitos assegurados e reclamar a realização de novos direitos. Para além de um entendimento meramente formal dos cidadãos, como sujeitos ordenados pelas regras jurídicas, a proposta é compreendê-los como elementos orgânicos de formação social, política, social e econômica.

Foi sobre essa visão integral de cidadania, na qual o cidadão é pleno em seus aspectos formal e material, que a Constituição de 1988 fincou suas raízes. Foi generosa a Carta Magna ao tratar não só da organização estatal, mas também do espaço público.

Não resta dúvida de que a teoria da cidadania adotada pela Constituição brasileira vigente está alinhada com as constituições mais democráticas do mundo moderno. Onde, então, estariam empecilhos para que a dignidade do cidadão brasileiro, prevista no Texto Constitucional, ultrapassasse o nível da norma para produzir efeitos no meio social? Situar-se-iam nas ações/omissões legislativas e

2 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

administrativas. Ademais, o espaço público, a sociedade, precisa se inserir no Estado, participando de suas ações, controlando-as, a fim de que a beleza teórica da cidadania encontre correspondência em sua prática.

Passadas mais de três décadas de promulgação da atual Constituição, estará o Brasil buscando caminhos para conseguir dar à cidadania o espaço necessário para que se alcancem os objetivos fundamentais impressos em seu art. 2º, quais sejam, os de construir uma sociedade livre, justa e solidária; de garantir o desenvolvimento nacional; de erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação?

O saudoso professor J. J. Calmon de Passos (2001) publicou interessante estudo sobre a “cidadania tutelada”, mostrando a distância que há entre essa espécie e a cidadania plena. A cidadania não pode ser plasmada por um discurso, pois como expressão de poder político reclama institucionalização, vivência efetiva e substancial pelos atores sociais.

Para o aclamado autor, a cidadania plena se manifesta somente ao se garantir, eficazmente, a toda pessoa, direitos políticos, sociais e civis. Se tal estado de coisas não se faz presente (*ethos*), pode haver algum dos graus de cidadania tutelada, a qual seria aquela outorgada formalmente, mas não assegurada substancialmente, em razão da existência de todo um aparato (formal ou indireto) para incapacitar a vontade do sujeito. Como a cidadania tutelada seria fruto de uma cultura paternalista, o aludido autor enfatiza que a construção de uma cidadania plena se obtém pela mobilização dos próprios sujeitos e que a democracia real se alcança através desse esforço dos cidadãos.

Após essas constatações e sem negar a valorização da cidadania no Brasil pela Constituição de 1988, cabe a adição de outro aspecto à indagação anterior: em que grau da escala de cidadania tutelada o Brasil hoje se encontra?

É imperioso o reconhecimento da existência de uma rede relacionando Estado, poder, legitimidade, democracia, cidadania, participação popular, controle social, direitos humanos, dignidade da pessoa humana e serviço público.

Quando há crise em algum desses elementos, necessariamente os outros serão afetados, forçando, inexoravelmente, discussões sobre todos os demais. Da mesma forma que não se pode prescindir de sua análise conjunta, tampouco se podem abandonar suas interfaces, sob pena de aquela ser completamente falha. Não se podem admitir abordagens estritamente jurídicas, ou sociológicas, ou políticas, ou filosóficas, pois as respostas não satisfarão os problemas da realidade, especialmente em se tratando da complexidade das sociedades atuais. E aí a ciência não estará cumprindo seu papel.

A cidadania em um Estado Democrático de Direito necessariamente passa pela participação popular, que é forma de cooperação no exercício do poder, admitida pela nossa e por outras constituições do mundo moderno. Essa “cidadania democrática”, que é uma cidadania revitalizada, tem como farol a dignidade da pessoa humana e como um dos instrumentos para alcance desta, que é pressuposto de todos os direitos fundamentais, exemplificativamente, o serviço público.

O direito político à participação popular se identifica com a cidadania democrática, a cidadania que pode fazer a diferença na luta pela efetivação dos demais direitos humanos, controlando, mesmo, o exercício abusivo dos Poderes Constituídos.

3 · RENOVANDO O CAMINHO DEMOCRÁTICO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Norberto Bobbio (BOBBIO *et al.*, 1991, p. 319-320) diz que o problema da importância ou não da democracia é antigo, que tem sido objeto de reformulações em todas as épocas. Já se construiu uma teoria clássica (aristotélica) de democracia, concebendo-a como governo do povo, de todos os cidadãos, todavia estes eram apenas os gozavam dos direitos de cidadania. Em Roma surgiu uma teoria medieval da democracia, na qual sobressaía a discussão sobre se a soberania popular era ascendente (advinha do povo, e o príncipe era apenas seu representante) ou descendente (advinha do príncipe, que delegava poderes ao povo), e também se destaca a teoria moderna de Maquiavel, na qual democracia não é mais que uma forma de república.

Na atualidade, que democracia o mundo pretende e de qual ele necessita? Para qual ele caminha? O que seria um governo do povo, para o povo e pelo povo? Seria admissível e adequada uma variedade de *democracias*?

A complexidade das sociedades se aprofunda, fazendo com que questões não respondidas e novas questões sejam postas diariamente aos Estados, nos campos político, econômico, social, em níveis nacional e internacional.

Considerando a democracia como eixo do debate, é possível perceber a recorrência de questões sobre o nível de real satisfação da população com o poder instituído, sobre o sentimento de real representação dos cidadãos pelas autoridades governantes e de vinculação das instituições existentes às finalidades públicas, enfim, sobre a razão de ser, o fundamento do Estado e, especialmente, sobre o eixo de um regime democrático.

Nota-se no Brasil um desinteresse da sociedade pela política porque ela não se sente realmente representada por seus governantes. O voto se revela insuficiente, e chegou-se à conclusão de que a democracia clássica não serviria para as nações modernas. Pela própria complexidade social, pode-se afirmar que o voto não é instrumento bastante para que se realize no Brasil uma democracia real conducente à concretização de uma série de direitos que resgate a cidadania de seu povo.

A constatação da necessidade do estudo e da implantação efetiva de meios para realização da cidadania é demonstração clara da crise da legitimidade do poder estatal, que se manifesta, com maior ou menor atraso, nos países desenvolvidos e nos de periferia. Voltando o olhar para a história brasileira, vê-se que, antes do advento do Texto Constitucional de 1988, era comum ridicularizar-se o povo no sentido de não lhe reconhecer capacidade de compreender a relevância das opções a serem feitas, das medidas a serem adotadas no plano legislativo ou administrativo. A ambição pelo poder reduzia o povo a uma reles legião de desamparados excluídos da civilização.

Nesse cenário, oportuna a menção a Rodrigo Portella (2006, p. 52), assinalando que:

A tarefa da cidadania emancipada é a supressão da pobreza política e material. Ora, uma só acontece com a outra, isto é, para se eliminar a pobreza material é preciso superação da ignorância e passividade política. A eliminação da pobreza política (e material) leva, em seu bojo, a construção de identidade cultural (o sujeito sem tal identidade não percebe seu lugar no mundo) e a possibilidade de acesso à informação e comunicação. A emancipação cidadã deve passar, também, pelas relações de mercado. Ou seja, oferecer alternativas à lógica de mercado vigente, no intuito de civilizá-lo ou humanizá-lo. Enfim, fazê-lo, de

alguma forma, aliado para a promoção da efetivação do bem-estar comum. Isto implica, também, pensar o papel do Estado, isto é, repensar a questão do Estado como mínimo (em sua atuação social) ou máximo. Haveria uma terceira via para esses dois modelos capitalistas de Estado?

O que se tem notado no decorrer da história republicana do Brasil é uma distorção na finalidade do poder gerando um problema na legitimidade da representação. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992) identificou com maestria que essa discussão sobre a legitimidade surgiu quando nas sociedades o poder deixou de ser atribuído a determinada pessoa por razões sobrenaturais ou por desempenhar outro papel social não político e passou a ser institucionalizado. Assim, deixou de ser incontestado o poder do governante.

Com o desenvolvimento das sociedades democráticas e o agigantamento dos Estados, que assumiram diversas funções, aprofundando suas relações nacionais e internacionais, agrava-se a discussão sobre a legitimidade. Um Estado que assume maior número de funções reúne mais recursos humanos, materiais, financeiros e maior poder em nome de causas que devem, em regra, favorecer seus nacionais e contar com sua aprovação.

Afinal, se decisões e medidas são adotadas pelo e em nome do povo, no clássico entendimento da democracia, devem sê-lo visando à real satisfação pública; ou seja, para os tempos atuais, não basta a chamada “legitimação quanto à origem”, com a aprovação pública de seus agentes políticos através dos processos eleitorais, que, no decorrer do exercício do mandato não teriam nenhum outro compromisso senão não agir em contrariedade às proibições legais. Superou-se essa visão formal e minimalista de legitimidade para se acalorem, também no meio público, as discussões sobre a legitimidade no exercício e na destinação do poder.

São óbvias as graves repercussões que o tema da legitimidade enseja. Mas o que exatamente seria a legitimidade? Colhendo as preciosas observações de Diogo de Figueiredo (1992, p. 24), “a legitimidade é o referencial ético do poder [...]; que [...] para caracterizar a legitimidade, devemos partir dos interesses dominantes num grupo social. Na base da legitimidade estão os desejos – o que a sociedade almeja do poder”.

Podem-se traçar diversos perfis da legitimidade sob o ângulo histórico, filosófico ou ideológico. O consenso mínimo que há, sob qualquer desses ângulos, é que a maioria dos indivíduos conscientes, livres e iguais aceite o Estado.

Em seu sentido etimológico, legitimidade deriva de *legitimus*, significando:

Um mandato ou legislatura adequada a uma ordem estabelecida e o núcleo justificador deste sentido originário descansa no pressuposto de que os valores e normas de tal ordem se encontram fundamentados num princípio de justiça que transcende a arbitrariedade e as vontades particulares, o que equivale sustentar que esta justificativa se relaciona com um interesse ou bem comum público. (LEAL, 2001, p. 122).

Foi em nome desse “bem comum público”, forte marca da legitimidade, que se buscaram forças e fundamento para o combate ao poder estatal ilimitado e contrário às aspirações populares característico da Idade Média.

Com o positivismo, a legitimidade migrou do campo ético e moral conquistado no século XVIII para o campo legalista, e a legitimidade passou a confundir-se com

a legalidade, de modo que bastava ser legal. Percebe-se que aí a legitimidade perdeu muito de seu conteúdo, de suas influências naturalistas e contratualistas e também perdeu a vontade popular, uma vez que aquela não necessariamente estava contemplada nos textos legislativos. Na legalidade, não há crítica e não há compromisso explícito com a justiça social.

Aproximem-se essas ideias da realidade de país de periferia e latino-americano que somos. A atuação política brasileira, muitas vezes desvinculada ou contrária à opinião popular, gerou os resultados sociais e econômicos que, por mais melhorias nos índices de queda de mortalidade, de analfabetismo ou qualquer outro, não atendem às demandas de um Estado que, ao se denominar Democrático de Direito, estampou o desejo de escrever uma história diferenciada.

Um diferencial que se pode vislumbrar é a necessidade de “repolitização da legitimidade”, colhida nos ensinamentos de Paulo Bonavides (2001, p. 55), pela qual se apregoa a superação da ideologia liberal e da sua variante neoliberal, a fim de que o poder instituído não represente a suficiência da autoridade em menosprezo à legitimação pela sociedade.

A legitimidade não pode ter mera existência racional-legal para justificar a autoridade instituída e perder todo o seu conteúdo axiológico. Ao cidadão não cabe apenas a obediência, nem concentra a autoridade em si a soberania, pois soberano é o Estado, e este é integrado por cidadãos e para estes existe.

Se Paulo Bonavides afirma não haver soberania dos postulados constitucionais nem lealdade política sem a repolitização da legitimidade, Diogo de Figueiredo (1992, p. 65) não diverge, pois sustenta a necessidade de um aperfeiçoamento de outro parâmetro do Estado Democrático de Direito que não a organização do poder pela lei: a legitimidade, a qual descreveu como “a submissão do poder estatal à percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência”. Desse raciocínio de Diogo decorreria um dos aspectos do Estado Democrático de Direito a que ele mais confere destaque: a consensualidade.

Nessa linha, mencione-se Paulo Bonavides (2001, p. 65), defensor de uma cidadania revigorada, revolucionária e de uma “neocidadania governante”.

José Joaquim G. Canotilho (1991 *apud* LEAL, 2001, p. 137-138), tendo presentes essas duas óticas de legitimidade, quais sejam, uma puramente legalista e a outra axiológica, afirmou que uma primeira concepção de legitimidade seria de sua construção com base em critérios de competência e procedimentos e não em critérios de verdade e de justiça; e uma segunda associaria as ideias de consenso e autonomia de democracia (tendo esta o contrato social por pressuposto) para verificar a (in) coerência entre as normas jurídicas e os princípios e valores que deveriam integrar determinado ordenamento jurídico.

Rogério Leal (2001, p. 129-130), por seu turno, afirma o caráter “relacional” da legitimidade, estando em um dos lados o poder instituído e de outro as demandas sociais, não havendo, necessariamente, adversidade entre esses lados.

Por todo o exposto, não resta dúvida de que a legitimidade está diretamente ligada à democracia. E, modernamente, tem sido essa forma de governo percebida como a única capaz de realizar o bem a todos, individual e socialmente.

Por que a opção pela democracia? Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1978, p. 1), no final da década de 1970, fez um elogio à democracia, que reproduzimos:

O apego à democracia, porém, não é uma superstição, uma quimera a que os homens se voltam, fugindo à visão da realidade. Não é ele um simples mito, que fascina o homem, seduzindo-lhe a imaginação. Esse apego resulta de uma intuição profunda, a intuição de que a Democracia corresponde à força insopitável que move a evolução.

O insigne autor citado defendeu o sistema de valores, os arranjos institucionais e a forma de governo democráticos como meios para assegurar a liberdade e a igualdade.

Para assegurar a própria democracia como regime político e seu aprendizado como estilo de vida, Diogo de Figueiredo (1992, p. XVII) entende que é necessário o exercício permanente do diálogo, da conciliação e do consenso. Valoriza o autor uma dimensão pedagógica da democracia e daí se pode entender que a evolução da sociedade estaria ligada a um aprendizado da democracia.

A democracia é algo tão importante na história da humanidade que qualquer discussão sobre política induz a seu tratamento, seja para nela buscar fundamentos para acerto ou desacerto de regras, medidas e procedimentos, seja para combatê-la ou travar discussões acerca de suas nuances.

Hoje, na configuração moderna de Estado, tem-se reconhecido à democracia a categoria de princípio. O princípio democrático foi objeto de estudo de José Joaquim G. Canotilho (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 77-78), que se esmerou em identificar várias de suas nuances.

Ao tratar o princípio democrático como um *princípio jurídico normativo*, ele quis distanciar a ideia democrática de uma simples *teoria abstrata*, concebendo a democracia, na verdade, *como forma de vida, como forma de racionalização do processo político e como forma de legitimação do poder*, além de considerar o princípio democrático como princípio complexo, *polivalente*, seja por acolher aspectos essenciais da democracia representativa, como órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes, seja por apontar para o *aprofundamento da democracia participativa*, oportunizando efetiva participação nos processos decisórios e no *controle democrático do poder*.

Canotilho detalha o caráter principiológico da democracia em outras linhas: como *princípio e norma de organização* e como *princípio informador do Estado e da sociedade*. Naquela acepção significa que se aplica também às organizações sociais, além de obviamente se aplicar ao Estado e às coletividades políticas públicas; ao passo que, enquanto informador do Estado e da sociedade, transcende sua natureza de princípio político para abranger diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural.

Não poderia Canotilho deixar de abordar o princípio democrático enquanto processo, e ele o fez caracterizando a *democracia como processo de democratização*, no sentido de que a democracia não é estática; e para que ela possa seguir sendo realizada, são previstos constitucionalmente objetivos a serem atingidos.

Regina Ferrari (1997, p. 223) comunga da mesma opinião ao sustentar que o princípio democrático supera a técnica para escolha de representantes e se torna uma direção a seguir, um objetivo a realizar. Destaca ainda que a democracia-participação é meio para a consolidação da democracia.

O polivalente princípio democrático, na concepção de Canotilho (CANOTILHO; MOREIRA, 1991), constitui-se de alguns subprincípios, quais sejam, o da soberania popular, o da representação, o da separação dos poderes, o do sufrágio, o da

representação proporcional, o da democracia semidireta e o do pluralismo político e direito de oposição.

Por sua vez, Maria Garcia (1997, p. 43) eleva à categoria de princípios essenciais da democracia a garantia de certos direitos fundamentais do homem e a valorização do indivíduo e da personalidade humana, bem como o compromisso entre ideias opostas, para uma solução pacífica.

Ao traçar a trama de princípios e subprincípios da democracia, Canotilho (CANOTILHO; MOREIRA, 1991) tomou por base a Constituição de Portugal, mas as observações do mestre se aplicam também ao ordenamento pátrio. Tendo por base a Constituição de 1988, Ruy Espíndola (2003) afirmou que a democracia é *princípio normativo heterodeterminante da ordem jurídica globalmente considerada*, estando previsto no art. 1º, *caput*, espraiando-se pelo texto constitucional seus subprincípios e normas densificadoras, a partir do Preâmbulo.

Até este ponto se conclui que a democracia é processo e princípio. É processo porque, no dizer de Claude Lefort (1983 *apud* GARCIA, 1997, p. 42), é algo em contínua invenção e reinvenção. Se é princípio acolhido em nível constitucional, sua força normativa torna-se incombátível, por ser sustentáculo da organização do Estado e da sociedade e por ser tão abrangente sua repercussão. Dir-se-ia, mesmo, que a democracia possui tentáculos longos, numerosos e surpreendentes.

Ruy Espíndola (2003) alerta para o fato de não bastar a regra da maioria para a configuração do regime como democrático. Isso porque há o risco de revogação da mencionada regra por maiorias circunstanciais. Todavia, como sustentado por Norberto Bobbio (1989 *apud* ESPÍNDOLA, 2003), é necessário para a democracia que haja um mínimo de regras do jogo político institucionalizadas, estabelecendo os agentes e os procedimentos para o exercício do poder.

Se tal regra compõe o mínimo da democracia, o que a completaria? Já foi exposta a dimensão principiológica da democracia, mas Espíndola aproxima ainda mais os valores éticos, políticos e jurídicos da discussão para uma melhor compreensão.

Visualiza a democracia “orientada segundo diretivas axiológicas e normativas. A democracia como um conjunto de ideias, de ideais, de princípios (éticos, políticos e jurídicos), ordena a vida do povo e os fins da ação pública do Estado” (ESPÍNDOLA, 2003, p. 7). Não apenas percebe esses valores que advêm e atuam sobre a sociedade e sobre o Poder Público para dirigir sua ação, como também traça uma correspondência direta e necessária entre democracia e direitos humanos.

É através do *consenso em torno do razoável*, ou seja, *do racionalmente aceito como bem de todos*, que o bem pode ser proporcionado a um maior número de pessoas. E esse bem comum conduziria aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

Enfim, compreende democracia como “uma convivência comunitária fundada à luz dos direitos humanos, na perspectiva de assegurá-los, com real eficácia a todos os homens em suas dignidades de pessoas humanas” (ESPÍNDOLA, 2003, p. 8). E mais, essa eficácia do asseguramento dos direitos humanos está condicionada a que a democracia concebida seja uma *democracia constitucional*, que possa atingir seus fins através dos princípios constitucionais.

Fez-se, em regra, no mundo a opção pela democracia representativa, porém não se pode fugir ao fato de que se a democracia enquanto conjunto de ideias e valores

evolui, enquanto forma de governo também deve evoluir, e isso pressupõe que a representação mereça alguma crítica.

Hodiernamente há uma convicção sobre o representante político não ser o titular dos poderes que reúne, mas apenas instrumento do povo, e estando fixada tal premissa, tem-se maior liberdade para dizer que se deve buscar aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos de representação e se ter a coragem de trilhar caminhos rumo a uma participação direta da sociedade quando dificuldades demonstradas pela representação se mostrarem insuperáveis. Afinal, a democracia é um processo, que merece ser continuamente observado e revisto para que se possa melhor vivenciá-lo.

As críticas normalmente feitas à representação concernem a uma desvinculação entre os representados (o povo) e os representantes, no sentido de faltar muitas vezes àqueles a consciência de que têm o poder de escolha, de reivindicação e de controle; aos representantes, o interesse em atender às necessidades sociais.

Jamais se pode fugir à recordação de Rousseau (2002, p. 92) ao se produzir alguma crítica à representação. Feroz em seu discurso, ele já dizia:

Não se pode representar a soberania pela mesma razão que se não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo; logo os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir definitivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica.

Urge que se transponha uma experiência de representação forjada conforme o ideário do Estado liberal que não reunia, obviamente, todos os elementos da conformação dos Estados hoje e se alcance uma ideia de democracia representativa que cada vez mais abrigue formas de democracia direta.

Como forma intermediária de modelo democrático, encerrada entre as democracias direta e indireta, tem lugar a democracia semidireta, um misto de representação e participação popular.

Para além do voto, clássico instrumento demonstrativo da soberania popular nas democracias representativas, encontramos como símbolos da democracia semidireta o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o direito de revogação e a ação popular.

A atual Constituição brasileira prevê quatro desses mecanismos, não acolhendo o direito de revogação. Além disso, ela contempla em seu texto outras formas de participação popular, num esforço do constituinte para ajudar na consolidação da democracia participativa.

Isso seria suficiente para demonstrar que o Brasil alcançou um nível de democracia participativa impressionante? Não obstante se reconheçam todas as virtudes de a Constituição ter feito uma opção pela cidadania, há uma série de críticas ao modelo de democracia reinante no Brasil.

Destaquem-se as críticas de Rogério Leal (2001, p. 199-202), contundente em suas afirmativas sobre o apego no Brasil a uma democracia afeita ao modelo liberal, em que há apenas uma associação de mecanismos de políticas públicas para garantir uma igualdade e uma liberdade meramente formais, reduzindo “a ideia da democracia a uma mera técnica de posturas e comportamentos juridicamente regulados”.

Esse tratamento da participação popular não condiz com sua relevância dentro de Estados que, como o Brasil, pretendem-se Democráticos de Direito. É, em última

análise, uma forma dissimulada de negar a força normativa da Constituição e de dar concretude ao que o constituinte optou por modificar e excluir do ordenamento jurídico. Sem respeito à Constituição não há democracia possível, ainda mais uma democracia inclusiva, e se põem em risco os direitos humanos.

Sempre dentro de uma proposta relacional, traz-se à baila a democracia constitucional, referida por Ruy Espíndola (2003). A reclamada força normativa dos princípios constitucionais se alinha ao pensamento de Paulo Bonavides (2001, p. 55), que elaborou interessante monografia sobre o papel da democracia participativa. O festejado mestre construiu uma *teoria constitucional da democracia participativa*, que reputa verdadeira *democracia de emancipação* dos povos subdesenvolvidos, integrada por quatro princípios: o da dignidade da pessoa humana, o da soberania popular, o da soberania nacional e o da unidade da Constituição.

Ao examinar o painel da democracia representativa no Brasil, Bonavides (2001, p. 55) identificou várias falhas que são tão graves a ponto de corromper os entendimentos mais simples acerca de democracia e de representação. Isso porque o interesse nacional, o interesse público, constituinte do fim do Estado, é traído pelos vícios eleitorais, pela propaganda dirigida, pela manipulação da consciência política e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, de modo que o povo na clássica democracia representativa não conhece a soberania, mas apenas a adjetiva. É o povo como estampa e bandeira política e mesmo jurídica, legitimando interesses diversos. A confiança democrática, então, é traída.

Após a apresentação de vários aspectos da democracia representativa passíveis de crítica nas esferas política e ética, cabe uma menção aos desafios econômicos. Estes aceleram o processo de desigualdade entre as pessoas e os povos, dividindo-os em classes cada vez mais díspares e impondo várias barreiras ao gozo de direitos, muitos deles que, embora positivados, não encontram realização concreta.

A tendência neoliberal do mundo autoriza, cada vez mais, a afirmativa de que o capital é o fim último de cada ação dos Poderes Constituídos, apesar de o interesse público estar explícita ou implicitamente previsto nas Cartas Constitucionais. Em nome e através do capital é que ações são realizadas, omitidas e justificadas. Tornou-se, de instrumento, fim. Por trás de muitas dificuldades políticas da democracia representativa estão razões econômicas.

Outro desafio a ser considerado é, em se admitindo que a representação política esteja imune a vícios, como admitir que suas decisões são vinculantes e legítimas em meio a contextos sociais tão complexos (LEAL, 2001, p. 150).

Todos esses desafios se fazem presentes dentro de Estados que, como o brasileiro, optaram juridicamente por sua configuração democrática. Contudo, frise-se, o rótulo *Estado Democrático de Direito* se desfaz caso o ente não se esforce por evoluir para preservar aquele núcleo comum e fundamental de ideias que garantam a caracterização final do produto como democrático.

Uma ideia de democracia esvaziada deixa de ser democracia. Democracia é realidade e concretude. A complexidade das relações sociais, econômicas, políticas e as dificuldades de várias ordens, sem dúvida, tornam maior o esforço necessário para o alcance da democracia. Mas se a falta de vontade política e a manipulação ideológica das massas têm espaço, o que pode haver é qualquer nova roupagem para a velha ditadura.

Assinalar que um núcleo mínimo de ideias e valores deve existir em um Estado Democrático leva à sua concepção como aquele que assegura a oportunidade de novos direitos serem incessantemente criados e autocriados na sociedade.

Paulo Bonavides (2001, p. 20), ao relacionar os tipos de Estado, somente usou a terminologia *Estado Democrático* para o Estado Democrático Participativo, que seria a quinta classe na classificação por ele proposta, um sucedâneo do Estado neo-liberal nos países subdesenvolvidos, “o Estado neo-social da periferia”, ainda [...] em gestação nas reflexões dos cientistas políticos e constitucionais”.

Estar frente a frente com as dificuldades da democracia contemporânea conduz ao desafio de superação do sentimento de que esta seja um engodo e de construir na prática social e política as soluções. A crença de que a experiência democrática fracassou pode conduzir às tragédias dos regimes ditatoriais.

A experiência de democracia participativa dos países desenvolvidos é paradigma para os de periferia. Discute-se no Brasil se o povo está devidamente preparado e consciente para influenciar nas decisões políticas através dos mecanismos participativos. Também é recorrente a dúvida sobre ter o povo brasileiro disposição/vontade para assumir as responsabilidades decorrentes de sua participação e ir além do sufrágio.

Há quem apregoe que uma singular cultura cívica nacional afaste os brasileiros da participação e, desse modo, ao se conformar em ser este um problema crônico do Brasil, não se busca aprofundar o exame da questão. Ao se anunciar que a culpa pela não participação reside no desinteresse do povo/Macunaíma, encerra-se o enfrentamento das dificuldades da democracia no Brasil.

Decerto que neste estudo se advoga a tese da retomada aprofundada dos estudos sobre a participação popular que aos poucos tem se insinuado, e aí têm destaque os mecanismos participativos implementados a partir da década de 1990 na área dos serviços públicos. Uma melhoria em termos de diversificação de formas de participação sempre visando à sua proliferação e à sua eficácia necessariamente decorre de sua implantação, de seu estudo e acompanhamento pelos cidadãos, pelos organismos da sociedade civil e pelos Poderes Públicos.

É indiscutível que a consciência dos cidadãos sobre seu papel político e social é elemento de importância ímpar no processo de participação, embora muitas vezes o exercício do direito de sufrágio ocorra sem aquela.

Surge outra questão: quem é responsável por estimular a consciência cívica? O Estado ou a sociedade civil? A sociedade não estará pronta até que o germe se desenvolva espontaneamente, ou o Estado teria o dever de motivar o povo, que é o titular da soberania? É o Estado que deve garantir espaços institucionais de participação ou a sociedade civil, ou estamos diante de obrigações recíprocas ou isonômicas? (LEAL, 2001, p. 202).

Na atual conjuntura do Brasil ainda se exige que os Poderes Constituídos tenham a iniciativa da instituição de fóruns públicos, de escolas de cidadania para formar e desenvolver no cidadão o hábito da participação. Talvez se possa mencionar que sejam coadjuvantes nesse processo as diversas associações e organizações, as quais reúnem reivindicações de todo tipo para apresentar aos Poderes Públicos.

Robert Dahl (2001, p. 204-205), discorrendo sobre os métodos adotados nos países democráticos mais antigos para a educação cidadã, relacionou a educação formal em

nível suficiente para garantir a alfabetização, a ampla disponibilização de informações pela mídia, a integração em partidos políticos e exposição de sua história e propostas, a integração em associações e em grupos de interesses específicos e, finalmente, a adoção pelo governo de medidas que acarretem mudanças incrementais, com avanços graduais, para possibilitar que os cidadãos as percebam e compreendam, alterem sua política de ação e deem (se for o caso) grande apoio às referidas medidas.

Certamente há de haver um mínimo de educação dos cidadãos a fim de que não haja sua cooptação. Oportuna é a citação das seguintes palavras do insigne professor J. J. Calmon de Passos (2001), para quem

[...] os dois grandes instrumentos de dominação se configuram no conservar o não saber do dominado e o seu depender. Quando ambos os instrumentos se conjugam e o não saber se associa ao depender, há, em verdade, servidão ou quase servidão. Quem, no campo social ou econômico, é um dominado, não pode deixar de ser um dominado no campo político, por mais enfáticas que sejam as proclamações de sua autonomia: assim, quem dominado social ou economicamente está inabilitado, de modo radical, para desempenhar o papel de cidadão.

O eminente professor, além de atacar o total absurdo da institucionalização do não saber, que conduz à dominação e à exclusão da cidadania, denuncia a gravidade da educação inadequada, que seria forma indireta e perversa de dominar. Já se aludiu à cidadania como emancipação, mas quando a dependência grassa, não há cidadania possível.

O autor alude a um poder ideológico no Brasil que atua subliminar ou explicitamente, levando seu discurso através do ensino dogmático e não crítico e dos meios de comunicação para inviabilizar a cidadania ou instituir uma cidadania tutelada. Sobre a Constituição de 1988, ele afirma que ela foi abundante ao enunciar direitos, mas que ao organizar o poder político não deu primazia ao controle social efetivo, criando uma forma acentuada de cidadania tutelada.

As assertivas do ilustre professor são um exemplo de indignação necessária diante da história do Brasil. Como admitir que o Poder Instituído despreze quem lhe conferiu essa autoridade? E como reverter essa história e instaurar uma cidadania plena?

O fato de no Brasil não haver um número significativo de cidadãos com características ideais, nas diversas classes sociais, comparativamente aos países desenvolvidos, não deve hoje ser obstáculo para uma paulatina introdução de mecanismos participativos acompanhada de incentivos a um despertar público a essa participação.

O mestre Diogo de Figueiredo (1992, p. 191) já destacava, em importante monografia sobre o direito da participação política, a *dimensão pedagógica da democracia*, de modo que a participação institucionalizada da sociedade prevista na CR/88, como processo cultural, exige tempo e perseverança.

Para que a ainda tímida experiência brasileira de participação dê sinais de vitalidade, faz-se necessário um processo, cujas fases não são tão bem definidas, sobretudo nos países subdesenvolvidos, nos quais às vezes é importante a lei ou a ação do governo se antecipar aos fatos sociais. Uma sequência natural para esse processo seria:

1. instruir-se o cidadão, estimulando sua consciência cívica, através de palestras, de ações comunitárias, de escolas de cidadania, de publicidade sobre atos e o funcionamento dos Poderes Públicos;
2. cidadãos, associações, organizações e entes públicos pressionarem os Poderes Instituídos para criar ou aperfeiçoar mecanismos participativos;

3. elaborarem-se leis;
4. atuarem conjugadamente os Poderes Instituídos e os cidadãos;
5. investir-se na constante instrução dos cidadãos e na realização de fóruns para debate sobre os resultados da participação dos cidadãos em termos de ampliação do espaço público, de conscientização política, de controle social e de melhorias sociais e econômicas;
6. insistir na correção das falhas identificadas e no constante aperfeiçoamento dos mecanismos participativos.

Além dessa questão de conscientização cívica, destaque-se o papel que a nova hermenêutica constitucional tem a desempenhar para o desenvolvimento da democracia participativa. Os arts. 1º e 14 da Constituição de 1988 podem ser o ponto de partida para uma nova história democrática brasileira se houver uma valorização do princípio da constitucionalidade, através do qual se pode alcançar a realização de uma série de direitos e princípios decorrentes do regime democrático.

Neste estudo se comunga dessa visão que atribui muitas das dificuldades da democracia brasileira ao fato de ela ser uma experiência ainda recente. A complexidade do mundo moderno, ao mesmo tempo que exige velocidade na informação, em produtividade, na tomada de decisões e em várias esferas, atua no sentido de dificultar diversas questões, como éticas, jurídicas, culturais e políticas.

Realmente, não se pode cobrar maturidade de uma democracia com problemas porque o mundo exige velocidade; ou se solucionam os problemas ou se substitui o regime. Não é a democracia um produto descartável, tampouco tem a automação poder para solucionar os problemas de um regime político e romper um processo de “cidadania tutelada”.

A democracia brasileira precisa *sobreviver* para que se possa pensar nas reformas necessárias. Integrar o cidadão no Estado, moralizar os Poderes Instituídos, corrigir distorções econômicas entre as classes sociais, solidificar as instituições políticas que o Brasil tem e criar as de que não dispõe, investir em uma nova hermenêutica constitucional.

Volte-se, neste momento, a uma das indagações já formuladas no início deste tópico: por que a opção pela democracia? E mais: por que a insistência em instaurá-la, especialmente em países de periferia, onde tudo e a todo tempo parece conspirar contra? Seria mero hábito de cópia dos modelos estrangeiros? Reservaria algum dos outros modelos políticos conhecidos futuro melhor para a sociedade?

Robert Dahl (2001, p. 73-74) elencou vários benefícios da democracia que superam as falhas e dificuldades que marcam sua história.

A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos, [...] garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar), [...] assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável, [...] ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja, viverem sob leis de sua própria escolha; somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa

viável; apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política; as modernas democracias representativas não lutam umas contra as outras; os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não democráticos.

Em obra voltada à reflexão sobre a democracia participativa, organizada pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2002), foram tecidas importantes considerações acerca da relação entre alguns países de periferia, como Brasil, Índia, Colômbia e África do Sul, e a democracia, e, mesmo, expostas projeções e propostas para um futuro democrático.

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), em estudo desenvolvido em coautoria, além de terem procedido à preciosa exposição dos fatos colhidos nas realidades dos países analisados e à identificação dos fenômenos sociais e políticos, se não cunharam, ao menos resgataram expressões ainda novas no cenário político contemporâneo, como *arranjos participativos*, *redes transnacionais de democracia participativa*, *gramática social*, *procedimentalismo participativo*, *demodiversidade*, *sobrecarga democrática*, etc.

Verificou-se que o maior defeito da democracia representativa/liberal reside no que ela procura acobertar e sustentar: o processo de acumulação de capital e exclusão da distribuição dos benefícios à sociedade, bem como exclusão da participação cidadã nas formas individual e coletiva para que não houvesse uma “sobrecarga democrática ao sistema”. Esta derivaria das demandas “excessivas” de cidadãos anteriormente excluídos do processo democrático e desequilibraria o caráter elitista da democracia liberal. Por isso os autores aludem às constantes tentativas de descaracterização e cooptação dos mecanismos participativos pelas elites.

Apesar de todos os riscos e dificuldades para implantação de democracias participativas, o combate à hegemonia da democracia representativa é real, e os autores citados identificaram formas alternativas que vêm sendo adotadas para conciliar novas formas democráticas com a técnica da representação.

Um dos países mais merecedores de destaque no referido estudo foi o Brasil, por terem os aludidos autores concluído apresentar este País potencialidades democráticas e experiências bem-sucedidas na aludida “combinação” de elementos da democracia representativa e da participativa.

A experiência dos “orçamentos participativos” no Brasil, em nível local, é o exemplo por eles adotado para justificar esse sucesso. Decompondo o processo do orçamento participativo, destacam que nele se nota uma nova “gramática social”, na qual cidadãos participam das deliberações sobre prioridades na distribuição justa dos recursos públicos e, além disso, evidencia-se um “procedimentalismo participativo”, pelas associações regionais, pelas listas de acesso prévio a bens públicos e pelo Conselho de Orçamento Participativo (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 76-79).

A adoção do orçamento participativo em Porto Alegre e em Belo Horizonte foi ressaltada pela crescente participação popular, mostrando o interesse que tem despertado nos cidadãos. Ademais, acentuou-se a ampliação de experiências de orçamento participativo no Brasil, alcançando um total de 140 gestões municipais no período de 1997 a 2000, sendo 127 em municípios com até 500 mil habitantes.

Os diferentes caminhos para aprofundá-la conduzem à afirmativa de que as democracias recentes devem se transformar “em movimentos sociais no sentido

que o Estado deve se transformar em um local de experimentação distributiva e cultural” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 76-79).

Os autores confiam com tanto vigor na forma participativa da democracia que formularam três propostas, sob a forma de teses, para seu fortalecimento. A primeira delas é pelo *fortalecimento da demodiversidade*, ou seja, devem ser valorizadas as diversificadas experiências de democracia obtidas a partir de uma *deliberação pública ampliada e do adensamento da participação*, pois não há motivo para a democracia assumir uma só forma.

A segunda é pelo *fortalecimento da articulação contra-hegêmica entre o local e a global*, ou seja, as experiências locais alternativas bem-sucedidas devem ser disseminadas, ao mesmo tempo que os *atores democráticos transnacionais* devem auxiliar os países em que a democracia está enfraquecida.

A terceira tese, bem na linha de “democracia se aprende fazendo”, é pela *ampliação do experimentalismo democrático*, pois, através de *novas gramáticas sociais*, isto é, de novos e múltiplos experimentos participativos, é possível acompanhar a pluralidade das sociedades e distribuir a democracia.

Enfim, nosso estudo é nutrido pela crença nos benefícios que se podem auferir pela implantação e busca do aperfeiçoamento do regime democrático. Há a confiança na democracia participativa como o último estágio da democracia e sua forma mais veraz, e, quando necessariamente adaptada a cada contexto social e cultural, crê-se que seja a forma mais hábil a gerar soluções para as crises do regime político e das sociedades. Do mesmo modo, crê-se que não há um único modelo ideal de democracia participativa, mas que seu exercício mostra o caminho certo para cada sociedade.

Recorde-se, uma vez mais, Robert Dahl (2001, p. 99-100), que reuniu, como instituições políticas básicas para qualquer democracia, funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e, finalmente, a cidadania inclusiva. Trata-se de “democratizar a democracia”, na feliz e insuperável expressão de Boaventura de Sousa Santos (2002).

4 • CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade brasileira e a insuficiência de políticas públicas confirmam que o caminho a percorrer para alcançar a efetivação de direitos fundamentais e a preservação da dignidade da pessoa humana é longo. Deve-se, sempre, respeito à Constituição e à sociedade.

Neste estudo, buscou-se resgatar o papel do Texto Constitucional na atribuição e na preservação dos princípios e fundamentos do Estado democrático brasileiro, bem como resgatar a sociedade, que de vitimizada passou a sujeito, enquanto se destacou o caráter funcional e instrumental do poder detido pelos organismos estatais.

Que em nome de falsas modernidades não se vilipendiam os direitos humanos e a democracia. A respeito desta, Fábio Konder Comparato (1997) já advertiu que “nunca é o fruto de uma evolução natural e inelutável da sociedade política. Ela se institucionaliza, muito ao contrário, ao longo de um incessante e penoso trabalho de defesa da dignidade humana”.

Indaga-se: o que, afinal, constitui a democracia? Ou melhor, talvez seja mais adequado questionar “o que permite identificar” hoje um modelo democrático, ou seja, haveria uma noção residual de democracia após sucessivas ofensas? A democracia aceita retrocesso? A democracia pode conviver com realidades cada vez mais comuns de certa incapacidade política de o Estado traduzir em práticas administrativas concretas para a população o que os textos normativos contemplam? Seria admissível ao discurso democrático um Estado mínimo sob o ponto de vista de proteção de direitos tão fundamentais como a vida, a integridade física e a liberdade em todas as suas formas?

A plenitude democrática seria utopia no mundo moderno. Em nossa concepção, a legitimação na origem e no exercício dos Poderes Políticos, a igualdade e a dignidade da pessoa humana são pedras basilares da democracia. Onde os Poderes Públicos buscam promovê-las, aí há democracia. Decerto que a medida da participação desses elementos é o princípio da razoabilidade. Caso o discurso consagre a democracia e a prática a rejeite acintosamente, ela inexistente.

Assim como hoje se sustenta uma “personificação do direito administrativo”, tomando a pessoa como seu cerne, destaque-se a pessoa como centro do direito constitucional, do poder político e da democracia. Desponta, aí, o cidadão, agente e promotor de sua estória.

A inserção da pessoa no processo político implica dever dos Poderes Públicos de favorecer essa integração. Manipulação ideológica, castração do pensamento e ausência de meios de acesso à educação devem ser superados de modo incansável para que se construa alguma experiência democrática.

Ser sujeito da democracia e não, simplesmente, estar sujeito à democracia, no sentido de submissão popular às decisões tomadas pelos governantes, é um dos elementos fundamentais do regime democrático. Poder-se-ia afirmar que se constitui no fator de sua realização plena, do ponto de vista de formação da vontade política. Todavia, as dificuldades de sua implementação, seja pela imaturidade política dos cidadãos, seja pela falta de vontade, de iniciativa ou de viabilização de mecanismos adequados por parte dos Poderes Públicos, originam uma “democracia parcial”.

Entendemos que, conforme o contexto histórico e político, nem toda “democracia parcial” significa uma democracia totalmente esfacelada, nula.

A democracia não é um conceito maniqueísta, mas um “sistema em progresso”: uma situação de parcialidade pode evoluir para um grau mais alto de vivência democrática ou o oposto.

A democracia é necessária em nosso Brasil para que floresça uma realidade de inclusão e desenvolvimento pessoal, econômico, social, cultural e político ainda não alcançada. É necessário avançarmos nosso Estado Democrático de Direito para um grau mais elevado. A luta para que isso ocorra é árdua e premente. Uma realidade social e política fragmentada, vítima do capital internacional e de interesses patrimonialistas tupiniquins, somente pode produzir novas experiências colonialistas travestidas de falsas “democracias em desenvolvimento” ou redutos de ditadores.

A cobrança, pela sociedade, da instituição de mecanismos sólidos e permanentes de inclusão popular que transcendam o voto, a criatividade na ampliação de instrumentos participativos para além dos tradicionais, a atuação de ONGs e de

movimentos sociais diversificados, o crescente uso de redes sociais e de plataformas digitais também com vistas a dar visibilidade, organizar e pressionar os poderes instituídos em busca de promover o bem comum é o que se espera para superar a “cidadania tutelada”. Que o direito fundamental à participação popular seja norte e motor permanente.

REFERÊNCIAS

AMARO, Fernanda Pereira. O direito administrativo no século XII: uma remodelação. In: TUBENCHLAK, James (coord.). *Doutrina*. Rio de Janeiro: ID – Instituto de Direito, 2001. v. 11. p. 133-151.

BARACHO, José Alfredo de O. Teoria geral dos procedimentos de exercício da cidadania perante a administração pública. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 85, p. 7-70, jul. 1997.

BARRETO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 192, p. 29-37, abr./jun. 1993.

BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política*. Coord. da tradução: José Ferreira e Luis G. P. Cascais. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; Linha Gráfica Ed., 1991. v. 1.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Ed., 1991.

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

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais/Fascículo Cível*, São Paulo, ano 86, v. 737, p. 11-22, mar. 1997.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Democracia, constituição e princípios constitucionais: notas de reflexão no âmbito do direito constitucional brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, p. 5-17, jun. 2003. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1757>. Acesso em: 15 out. 2020.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje*. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 209-254.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1978.

GARCIA, Maria. A democracia e o modelo representativo. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje*. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 42-43.

LAMOUNIER, Bolívar. Representação política: a importância de certos formalismos. In: LAMOUNIER, Bolívar *et al.* (org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: TAQ, 1981. p. 233-260.

- LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- LEAL, Rogério Gesta, CASTRO, Matheus Felipe de. Fundamentos redefinitórios do direito fundamental de participação social na política brasileira. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 11, n. 15, p. 311-338, jan./dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/307/0>. Acesso em: 19 out. 2020.
- MOÁS, Luciane da Costa. *Cidadania e poder local*. Dissertação não publicada, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, em março de 1999.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa – administrativa – judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- PASSOS, J.J. Calmon de. Cidadania tutelada. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 7, out. 2001. Disponível em: <http://direitopublico.com.br>. Acesso em: abr. 2002.
- PORTELLA, R. Dependência e cidadania no Brasil: uma relação a ser discutida a partir das matrizes culturais religiosas brasileiras. *HORIZONTE – Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião*, Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 43-53, 3 dez. 2006. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/horizonte/article/view/478>. Acesso em: 19 out. 2020.
- RAMOS, Silvana de Souza. Claude Lefort: democracia e luta por direitos. *Trans/Form/Ação [on-line]*, v. 39, n. 2, p. 217-234, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/trans/v39n2/0101-3173-trans-39-02-0217.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Trad. de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SALDANHA, Nelson. *Ethos político, direito e cidadania*. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Legitimação dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 389-395.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 243-342.