Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 13 – março/abril/maio 2008 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

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

Prof. Rogério Gesta Leal

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito, Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, Professor Colaborador da Universidade Estácio de Sá. Professor Visitante da Università Túlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha e Universidad de Buenos Aires.

I. NOTAS INTRODUTÓRIAS:

Pretendo no presente trabalho propor uma reflexão sobre o tema do espaço público e as possíveis dimensões jurídico-políticas de participação social nele, enquanto espécies de direitos fundamentais civis. Para tanto vou, preliminarmente, (1) delimitar o que entendo por espaço público, valendo-me, para tanto, das contribuições teóricas de Jürgen Habermas, para em seguida estabelecer o foco de direitos civis e políticos fundamentais de participação social na constituição do mundo da vida; (2) em seguida, vou verificar quais os pressupostos e condições normativas outorgadas pela Carta Política brasileira de 1988 à efetivação daqueles direitos; (3) por fim, buscarei demarcar alguns instrumentos jurídicos e políticos que estão informando possibilidades exemplificativas dos direitos sob comento.

II. ESFERA PÚBLICA COMO LÓCUS DA POLÍTICA E DO PODER: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

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

De outro lado,

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

Significa dizer que esta ausência de certezas vai imprimindo no âmbito das relações sociais desafios à integração e harmonização de tantas diferenças (culturais, religiosas, econômicas, de gênero, etc), o que se projeta para o âmbito da política lato senso (governamental, notadamente), em que o Estado, Sociedade Civil e Mercado, como momentos radicalizadores da superação daquela autoridade transcendente criticada por Mouffe, afiguram-se como novos sujeitos sociais que formatam o que posso chamar de novo espaço público.[3]

---

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

[2] Idem, p.02. Este mesmo texto lembra que *with the advent of the democratic revolution, the old democratic principle that power should be exercised by the people emerges again, but this time within a symbolic framework informed by the liberal discourse, with its strong emphasis on the value of individual liberty and on human rights*, o que demonstra a permanente capacidade de adequação do liberalismo ao projeto de crescimento econômico sem o necessário compromisso do desenvolvimento social.

[3] Já destaco que discordo de Mouffe quando, junto a Lefort, afirma que *the emergence of a new symbolic framework implies the modern impossibility of providing a final guarantee, a definitive legitimation*, eis que há marcos normativos sim que ao menos indicam a direção das garantias que devem ser perseguidas legitimamente. Do mesmo modo discordo de Mouffe quando atribui à democracia procedimental e dircursiva de Habermas uma metodologia de constituição do espaço público que inviabiliza transformações no próprio processo de desenvolvimento comunitário, em face de que ele estaria já legitimado pela deliberação democrática, haja vista que é exatamente a idéia do melhor argumento fundado em pressupostos comunicacionais

A formatação desta esfera pública, todavia, deve ser constituída pela via do uso emancipado da razão daqueles atores sociais, como explorado por Habermas – dentre outros, sob pena de sucumbir-se às teses neo-hobbesianas que tratam a natureza humana como irrecuperável ou autofágica, e, por isto, necessitada de controles institucionais mais duros e incisivos. Tais perspectivas não compreendem a complexidade desta natureza, à qual, *la penultima legge è la propensione alla sicurezza proiettata nel futuro; ma l'ultima è la credenza, che comporta un impulso, di poter diventare tutto ciò che entra nella sua riflessione, tutto ciò che egli si propone.*[4]

Uma das formas mais acabadas deste nível de racionalidade emancipada ao menos das tradicionais formas de exercício do poder político do medievo, opera-se pela variante política da esfera pública burguesa, concebida como tendo emergido, em termos históricos, a partir de um *debate jurídico* sobre princípios mais abstratos, inclusivos e universais da comunidade política, a Lei Fundamental[5].

Veja-se que, não só em Habermas, mas na Teoria Política Contemporânea, e notadamente de forma mais intensa a partir do século XX, o Direito Constitucional vai assumir um dos elementos chave para o entendimento do espaço público de cidadãos racionalmente envolvidos na troca de argumentos[6]. Se se pode afirmar que o princípio constitucional da soberania absoluta do Estado e de suas instituições é o que marcou o conceito de Estado de Direito Moderno[7], pela via da Democracia Representativa da

---

prévios que garante tal mudança. Estou fazendo referência aqui à análise que Mouffe faz das instituições liberal democráticas, ao dizer que *to present the institutions of liberal democracy as the outcome of a pure deliberative rationality is to reify them and make them impossible to transform.* Op. cit., p.32.

[4] RODOTÀ, Stefano. *Il passagio dal soggetto alla persona.* Roma: Editoriale Scientifica, 2006, p.26.

[5] HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984, p.38 e seguintes. Lembra o autor que, em verdade, na origem da esfera pública burguesa ou liberal, na sua variante política (*Politische Öffentlichkeit*), Habermas identificou uma predecessora apolítica e não distintivamente burguesa, a esfera pública literária (*Literarische Öffentlichkeit*). Esta variante da esfera pública liberal, definida basicamente como a esfera de pessoas privadas que participam em debates públicos através da troca de argumentos racionais sobre tópicos de natureza artística e literária, era essencialmente urbana. Foi na cidade, centro da atividade econômica e cultural da sociedade civil, que este tipo original de relacionamento público, racional e lingüístico surgiu pela primeira vez. O argumento então apresentado referia-se a um processo de conversão funcional: esta esfera pública do *monde des lettres* teria apropriado-se da esfera pública controlada pelo Estado com o intuito de a transformar numa esfera de crítica à própria autoridade pública/Estatal.

[6] Fiz esta discussão de forma mais detalhada no texto LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea: uma perspectiva procedimentalista.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

[7] Não se pode esquecer aqui que é o contraste entre o mundo da vida e os âmbitos da vida social orientados por imperativos funcionais sistêmicos que está por detrás da explicação habermasiana da Modernidade, alicerçada no pensamento de Karl Marx e de Max Weber, a partir do que Habermas desenvolve a tese da *colonização interna do mundo da vida*, isto é, a subversão das esferas socialmente integradas da reprodução simbólica e a sua assimilação a âmbitos formalmente organizados pela ação instrumental do mercado (por exemplo, só para manter a fidelidade do pensamento habermasiano ainda fortemente influenciado por Marx).

soberania popular, afigurando-se como gênese histórica do espaço público político, importa reconhecer que, em seguida, a jurisdicisação exacerbada do final do século XX (enquanto migração do poder a uma das funções do Estado) agudizou a politização do jurídico e a judicialização do político, revelando um processo que exemplifica o que Habermas chama de colonização das esferas comunicativamente racionais por parte de imperativos sistêmicos instrumentalmente racionais.

Tais fatos geraram, por sua vez, a frágil crença de que o conteúdo normativo do Direito Constitucional – e de uma Teoria da Constitucional Dirigente - é o que confere, fundamentalmente, legitimidade a uma esfera pública política, deixando de perceber que isto pode esvaziar, ao menos parcialmente, a dimensão pública e crítica de sua base popular[8]. E por que pode esvaziar?

Ocorre que, na medida em que se transfere, de forma exclusiva ou preponderante, a uma das funções estatais responsabilidades e competências que estão dispostas – mesmo em nível constitucional – a um universo muito maior de atores sociais (ex vi as competências do art.21, 22 e 23, da Constituição Federal, associados àquelas que dizem com as atribuições da Sociedade Democrática de Direito, pela via da participação popular no âmbito dos Poderes Instituído e das Políticas Públicas), perde-se o foco da natureza processual e fenomênica que se impõe na constituição e efetivação dos deveres e direitos individuais e sociais.

A exemplo do processo de colonização interna do mundo da vida, Habermas examina a *juridicisação* ou *judicialização* (*Verrechtlichung*) de algumas esferas de ação comunicativamente estruturadas, exemplificada pelo crescente papel do Direito em áreas como a família ou a educação (referindo-se ao caso da ex-República Federal Alemã). Em suas próprias palavras: *The expression "juridification" refers quite generally to the tendency toward an increase in formal (or positive, written) law that can be observed in modern society*.[9]

É preciso reconhecer, todavia, que as bases matriciais de aprofundamento do conceito de espaço/esfera pública que envolvem de forma mais direta o tema da democracia deliberativa e da sociedade civil, no contexto de um novo paradigma de filosofia do Direito (procedimental[10]), encontram-se em outro importante trabalho de Habermas que é a *Teoria da Ação Comunicativa*.[11] Foi aqui que Habermas materializou o que se convencionou chamar de "viragem linguística", iniciada já há alguns anos antes, e que

[8] Neste sentido, ver o excelente texto de HABERMAS, Jürgen. *Justification and application: remarks on discourse ethics*. Cambridge: MIT, 1995, p.29 e seguintes.
[9] Idem, p.38.
[10] Ou democracia procedural, nas palavras do autor: *Our reflections from the standpoint of legal theory revealed that the central element of the democratic process resides in the procedure of deliberative politics*. Idem, p.45.
[11] Estou usando aqui a tradução espanhola, HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa.*Vol. I e II. Madrid: Taurus, 1999.

estabeleceu as bases de seu modelo teórico de comunicação política, o que é fundamental para poder-se interpretar conceito de *esfera pública*, por um lado, integrado num modelo teórico em que a comunicação e a linguagem são as traves mestras; por outro, mantém as suas características essenciais de forma privilegiada de emancipação democrática.

Neste ponto, resta claro ao autor, com o que concordo, que os conflitos que se têm desenvolvido nas últimas décadas nas sociedades capitalistas avançadas, não tem se dado pela via de partidos políticos ou representações institucionais da sociedade, nem podem ser apaziguados através do recurso a compensações materiais conformes ao sistema de mercado e de poder existentes, isto porque, se os subsistemas possuem mecanismos para a sua própria expansão (mercado, direito, economia), o que pode ser exemplificado pela procura constante por parte do capitalismo de novos mercados, o mundo da vida não possui uma tal característica expansionista no que diz respeito à orientação para o entendimento mútuo. Assim, o processo de colonização do mundo da vida só pode ser enfrentado com níveis de eficácia e legitimidade maiores a partir do conceito e operacionalidade da esfera pública, redimensionada em seu sentido e pragmática dados, fazendo com que as esferas de ação especializadas daqueles subsistemas voltem a estar ligadas a ela. Esta condição permitiria que discussões críticas e racionais envolvendo a cidadania tornassem a ser as principais responsáveis pela coordenação da ação nesses contextos de ação, agora colonizados por imperativos sistêmicos.

Tais contextos de ação aos quais o autor se refere, diz com as novas conflitualidades sociais que se desenvolvem no final da década de sessenta e início da de setenta, envolvendo os movimentos sociais de estudantes, operários, ambientalistas, pacifistas, etc., todos remetendo para um novo tipo de valores chamados *pós-materialistas*, que compreendem uma orientação não para questões ligadas à segurança econômica, militar ou policial (como acontecia no caso da *old politics*), mas para questões ligadas genericamente à qualidade de vida, ao ambiente, à defesa dos direitos humanos. Como diz Habermas, tentando integrar estes novos movimentos sociais no seu modelo teórico,

> *"In the past decade or two, conflicts have developed in advanced Western societies that deviate in various ways from the welfare-state pattern of institutionalized conflict over distribution. They no longer flare up in domains of material reproduction; they are no longer channeled through parties and associations; (...). Rather, these new conflicts arise in domains of cultural reproduction, social integration, and socialization; they are carried out in sub-institutional - or at least extraparliamentary - forms of protest."* [12]

[12] HABERMAS, Jürgen. *Communication and the evolution of society*. Boston: Beacon, 1979, p.21. Ver nesta direção o excelente trabalho de WHITE, Stephen K. *The recent work of Jürgen*

Daqui, chega-se, então, à concepção habermasiana de política democrática deliberativa, baseada em um modelo teórico dual, relacionado não apenas com a formação da vontade, institucionalizada no complexo parlamentar, mas também com uma noção de esfera pública que é reenviada a um conjunto espontaneamente gerado de arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas, e ao próprio contexto cultural e base social respectivos, afigurando-se esta democracia deliberativa como uma oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da democracia e os domínios informais e anárquicos de formação da opinião. Esta noção de política democrática deliberativa, por sua vez, assenta-se também na teoria da comunicação habermasiana, cujo ideal regulador é um modelo de prática discursiva dialógica, face-a-face e orientada para o entendimento mútuo, através exclusivamente da força do melhor argumento.[13]

É a partir de tais reflexões que se consegue entender a idéia de democracia procedural/procedimental como resultado de uma comunicação não coatada entre os sujeitos sociais, o que remete para uma interpretação da vida política que difere da perspectiva liberal do Estado, enquanto garante de uma sociedade regulada pelo mecanismo do mercado e pelas liberdades privadas, concebendo o processo democrático como o resultado de compromissos entre interesses privados concorrentes (portanto, sem jamais negar os conflitos sociais, admitindo-os como próprios das relações sociais complexas), o que implica que as regras deste processo político sejam responsáveis pela sua transparência e honestidade, bem como sejam justificadas através dos direitos fundamentais, como da concepção republicana de uma comunidade ética institucionalizada no Estado, em que a deliberação democrática se assenta num contexto cultural que garante uma certa comunhão de valores.[14]

Em outro texto igualmente fundamental para este debate, Habermas vai trazer à colação o tema – absolutamente conexo a este - da relação entre o

---

Habermas: reaseon, justice and modernity. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1995.

[13] Lembre-se que este modelo de comunicação tem por objetivo descrever e interpretar, por um lado, a inscrição do indivíduo num contexto intersubjetivo concreto e, por outro, a referência a uma audiência idealmente universal que incentiva os participantes a adotar posições "sim" ou "não", que transcendem os jogos de linguagem contingentes e as formas de vida particulares em que foram socializados. HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa.*Vol. I e II. Madrid: Taurus, 1999, p.81.

[14] Ao fazer este debate, Habermas se vale tanto da experiência liberal quanto da republicana, da Alemanha e Norte-americana. Em relação a elas, sustenta a possibilidade de uma síntese a partir de alguns elementos de cada qual, afirmando que *Discourse theory takes elements from both sides and integrates these in the concept of an ideal procedure for deliberation and decision making.* Sustenta o autor, com o que concordo novamente, que as razões de justificação e fundamentação para tal síntese (enquanto superação qualitativa dos argumentos que sustentam cada uma delas) não reside nem nos direitos humanos, tal como é defendido pelas teses liberais, nem na noção de soberania popular, enquanto a substância ética de uma determinada comunidade política, tal como o republicanismo argumenta, mas remete para *the rules of discourse and forms of argumentation that borrow their normative content from the validity basis of action oriented to reaching understanding.* In HABERMAS, Jürgen. *Communication and the evolution of society*. Op.cit., p.62.

princípio democrático e o Estado de Direito[15]. Aqui o autor vai lembrar que *o liberalismo e o republicanismo discutem, entre si, liberdade dos modernos ou a liberdade dos antigos? O que deve vir antes: os direitos subjetivos de liberdade dos cidadãos da sociedade econômica moderna ou os direitos de participação política dos cidadãos democráticos?*[16]

A proposta de Habermas é que há uma relação de co-originariedade entre estes direitos e entre a autonomia pública e privada, configurando uma verdadeira relação de *implicação material*, pois,

> *"para fazerem uso adequado de sua autonomia pública, garantida através de direitos políticos, os cidadãos têm que ser suficientemente independentes na configuração de suas vidas privadas, asseguradas simetricamente. Porém, os cidadãos da sociedade só podem gozar simetricamente sua autonomia privada, se, enquanto cidadãos do Estado, fizerem uso adequado de sua autonomia política – uma vez que as liberdades de ação subjetivas, igualmente distribuídas, têm para eles o mesmo valor".* [17]

Desta forma, a teoria da comunicação habermasiana pressupõe uma rede de processos comunicativos, tanto dentro como fora do complexo parlamentar e dos seus corpos deliberativos, sustentando a existência de palcos (espaço público) dialogicamente discursivos em que ocorre a formação da vontade e da opinião democráticas (aqui, a noção de que a comunicação via linguagem origina e legitima práticas democráticas é evidente). Significa dizer que é precisamente o fluxo de comunicação que evolui desde o plano da formação da opinião pública, através de discussões racionais orientadas para o entendimento mútuo, passando pelas eleições democráticas, reguladas por procedimentos que garantem a sua validade e legitimidade democráticas, até ao nível das decisões políticas, em forma de lei ou outras deliberações gerenciais e executivas, que assegura que a opinião pública e o poder comunicativo sejam convertidos em poder administrativo, através, justamente, do Direito.[18]

---

[15] HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, especialmente a partir da p.153 e seguintes, quando o autor vai discutir a questão do Estado Democrático de Direito.

[16] Lembra o autor que *uma das partes insiste no fato de que a autonomia privada dos cidadãos, que é inalterável em sua natureza e garantida pelo poder anônimo das leis, assume forma nos direitos fundamentais. Na interpretação da outra parte, porém, a autonomia política dos cidadãos incorpora-se na auto-organização de uma comunidade que cria as suas próprias leis.*

[17] Idem, p.155.

[18] Aspecto das terias de Habermas absolutamente recuperados em HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

> *"A idéia segundo a qual os destinatários do direito têm que se entender, ao mesmo tempo, como os seus autores, não coloca nas mãos dos cidadãos unidos de uma comunidade democrática, uma carta de alforria voluntarista, para que eles possam tomar qualquer decisão arbitrária, pois a garantia jurídica segundo a qual é permitido, no quadro das leis, fazer ou omitir o que se queira é o núcleo da autonomia privada, não da pública. Na base desta liberdade de arbítrio, atribui-se aos cidadãos a autonomia no sentido de uma formação racional da vontade – mesmo que ela não possa ser exigida legalmente."* [19]

Assim, quando o autor alemão faz referência à importância na esfera pública de um seu elemento constitutivo autônomo, espontâneo e anárquico, está se referindo, por certo, à manifestação da sociedade civil dentro de estruturas mínimas de controle das regras do diálogo emancipador que propõe, configuradas por pautas normativas asseguradoras das possibilidades do caráter *espontâneo* da esfera pública geral (está falando o autor das diretrizes constitucionais), uma vez que só estas possuem a capacidade necessária e suficiente de generalidade, abstração e inclusão para defender o conjunto pluralista de públicos que se desenvolvem no seio das organizações da sociedade civil. Vale no ponto lembrar, com Zagrebelsky, que *le istituzioni nascono dal timore delle possibilità della libertà. Preservano, ma limitano; danno sicurezza, ma bloccano; assicurano un futuro, ma intanto mortificano il presente* [20], estratégias necessárias para assegurar mínimas e racionais regras do jogo democrático.

A partir de 1985, pode-se perceber um amadurecimento do conceito de esfera pública em Habermas[21], uma vez que se distancia um pouco da concepção unitária de esfera pública, em favor de uma mais multiforme, ainda que lingüisticamente coesa, *uma rede altamente diferenciada de esferas públicas locais e supra-regionais, literárias, científicas e políticas, interpartidárias ou específicas de associações, dependentes dos media ou subculturais*[22]. Nesta rede de esferas públicas, ocorrem processos discursivos de formação da opinião e da vontade cujo principal objetivo é a difusão do

---

[19] HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Op.cit.,p.155. Com tal posição, afasto-me radicalmente das teses que sustentam a possibilidade espontaneista e singular de constituição do espaço pública, em face da contribuição individual de cada qual, haja vista que tal contributo *può trasformasi nel prodotto di una reciprocità di comportamenti interessati riguardanti generalità di soggetti; una reciprocità che, dopo, prove, riprove e conferme puè essere prevista.* Conforme a crítica que ZAGREBELSKY, Gustavo. *Essere delle Istituzioni.* Roma: Editoriale Scientifica, 2005, p.13, apresenta às posições liberais de Carl Menger e Friedrich A. Von Hayek.

[20] ZAGREBELSKY, Gustavo. *Essere delle Istituzioni*, op..cit., p.31.

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

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

conhecimento e da informação, bem como a sua interpenetração. Desta forma, as fronteiras entre estas múltiplas esferas públicas são, por definição, permeáveis, dado que cada esfera pública está aberta a todas as outras e aos seus agentes sociais (sujeitos de direitos).

Com isto, pode-se pensar de forma mais pragmática naquele conceito tão caro a Habermas no Faticidade e Validade, que é o de *patriotismo constitucional* – que, aliás, não é só dele, mas de uma série de outros constitucionalistas contemporâneos, dentre os quais: Dolf Sternberger[23], Gabriel Almond[24], Anthony Smith[25], Richard Falk[26], José Gonzales[27]. Tal conceito é de natureza política e constitucional, eis que pretende destacar a importância do sentimento de pertencimento do cidadão à sua realidade espacial e temporal, no sentido de co-responsável pela constituição do espaço público em que vive, a partir de pautas normativas que ele ajudou a demarcar, com objetivos, finalidades e valores a serem perseguidos.

Por certo que o esgarçamento da esfera pública não como lócus do Estado, mas da política, espaço em que todos os agentes sociais têm o dever e direito de participar de forma efetiva, não implica a substituição ou derrocada das esferas institucionais de representação política tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), até porque, como adverte Habermas, o poder comunicativo não pode substituir a lógica sistêmica da burocracia, e a solidariedade não pode substituir o poder administrativo, na medida em que a responsabilidade da tomada de decisão só pode ser garantida eficazmente pelo processo político institucionalizado (sob pena de anarquia desgovernada). À esfera pública esgarçada, pois, fica reservado o poder de influenciar, de forma indireta ou mesmo direta, os corpos políticos formais, mecanismo único de legitimação do Poder Político e de seu exercício.[28]

---

[23] STERNBERGER, Dolf. *Patriotismo Constitucional.* Colômbia: Universidad Externado de Colômbia, 2001.

[24] ALMOND, Gabriel. *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries.* Princeton: Princeton University Press, 1995. No mesmo sentido ver o texto de ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. *The civil culture revisited.* Boston: Little Brown & Co., 2000.

[25] SMITH, Anthony. *National identity.* London; Penguin, 1999.

[26] FALK, Richard. *On Humane governance: toward a new global politics.* Cambridge: Polity, 1995.

[27] GONZALES, José Maria. *Política Cívica: la esperiencia de la ciudadania em la democracia liberal.* Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 2001. Neste texto pode-se ver claramente a idéia de que *bajo lãs condiciones de la igualdad de derechos y la participación em los recursos de la comunidad los ciudadanos podían, em efecto, reconocerse amigos del Estado.* Op.cit., p.43.

[28] HABERMAS, Jürgen. *Communication and the evolution of society*. Op.cit., p.67. Alerta o autor que *communicative power that cannot take the place of administration but can only influence it*. Vai na mesma direção ZAGREBELSKY, Gustavo. *Essere delle Istituzioni*, op.cit., p.18, quando afirma que *Tra società e istituzioni c'è un rapporto di implicazione poiché solo lê istituzioni possono apportare alla vita in comune quel tanto di stabilità, prevedibilità e garanzia che il gioco spontaneo delle reciproche aspettative non è in grado di assicurare.* Em face disto, *le istituzioni sono innanzitutto delle stabilizzazioni (tensions stabilisées, secondo la espressione dell'antropologo Jean Przyluski) che consentano di andare al di là delle incertezze che il gioco delle reciproche aspettative soggettive può determinare.*

A esfera pública aqui toma feições de um verdadeiro sistema de detecção de problemas sociais, devendo ser capaz, para ser efetiva – na perspectiva habermasiana -, de problematizar estes problemas por si detectados e identificados. Para que desempenhe corretamente esta função, todavia, deverá *convincingly and influentially thematize them, furnish them with possible solutions, and dramatize them in such a way that they are taken up and dealt with by parliamentary complexes*[29]. Com tal postura e comportamento, a esfera pública assume a capacidade de problematização dos problemas sociais por si detectados, a despeito de que sua capacidade de resolução destes problemas ser reduzida, uma vez que tal função caberá, operacionalmente, aos canais comunicativos parlamentares e judiciais, num sistema político marcado pela constante interlocução, abertura e controle comunitário sobre o tratamento que o sistema político aplica a estes problemas.

Na medida em que a esfera pública não pode ser representada enquanto uma instituição social ou jurídica propriamente dita, mas sim enquanto uma *network for communicating information and points of view (i.e., opinions expressing affirmative or negative attitudes)*[30], podemos identificar uma outra função específica dela, a saber, a filtragem e a sintetização dos fluxos comunicativos e opiniões públicas tematicamente pertinentes à comunidade. Advém daqui um dos caracteres pontuais da esfera pública habermasiana que me interessa explorar neste ensaio, i.é., o fato de que, ao contrário dos sistemas de ação e conhecimento inscritos no mundo da vida (educação, família e Direito), que remetem quer para funções gerais de reprodução (cultural, socialização e integração social), quer para os aspectos de validade da ação comunicativa do quotidiano (verdade, justificação normativa e sinceridade), a esfera pública refere-se ao *espaço social* gerado pela ação comunicativa, no qual ela própria se constitui, formatando permanentemente as possibilidades de sua existência e desenvolvimento.

Tal perspectiva retira, epistemologicamente, das instâncias instituídas do poder político tradicional, as rédeas exclusivas da deliberação sobre a delimitação das prioridades públicas e das políticas que deverão atendê-las, bem como a forma com que serão operacionalizadas e controladas. Em outras palavras, isto evita o auto-fechamento sistêmico dos corpos políticos burocráticos, que impedem uma participação democrática mais profunda por parte dos cidadãos.

De pronto, quero registrar que não desconheço dos problemas que a base epistêmica deste conceito de esfera pública apresenta em Habermas, notadamente no que tange à ética discursiva que configura, em termos morais, a esfera pública política, uma vez que esta ética é apresentada como sendo uma teoria moral formal, universal, cognitivista e deontológica, justificadas, em tese, por um universalismo tido por alguns como demasiadamente metafísico (haja vista que o princípio U, uma reconstrução intersubjetiva do imperativo categórico Kantiano, deve poder ser derivado de um conjunto quase-transcendental de pressupostos de argumentação).

[29] Idem, p.67.
[30] Idem, p.69.

Decorre daqui uma interrogação sobre se estas regras formais, que expressam intuições morais, definem uma situação ideal de discurso e conferem um caráter universal aos discursos práticos, (tal como os postulados em termos dos quais o procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão é definido), são estabelecidas monologicamente, gerando, dentre outras, as seguintes perguntas: (a) Como pode Habermas pretender conjugar o princípio de racionalidade comunicativa, que é discursivamente *dialógico*, com um conjunto de condições de argumentação definido por um observador de forma *monológica*? (b) Não deveria ter este processo um caráter também ele dialógico, no sentido de serem os próprios participantes, em cada discurso prático concreto, a definir quais as regras sob as quais discutem? E, se assim for, não seria este um processo contingente que faria perigar as pretensões de universalidade da ética discursiva? A despeito disto, penso que o conceito de ética discursiva e sua metodologia constitutiva em Habermas funciona como *tipo ideal* à sua Teoria da Argumentação e Teoria da Democracia, um verdadeiro *potencial normativo* à emancipação da natureza humana pela via da interlocução não coatada.

Mas como se projetam estes atores sociais que compõe a esfera pública no âmbito das regulações normativas deontológicas? Através, por exemplo e no que me interessa problematizar aqui, da jurisdicização dos seus interesses e mesmo condição enquanto sujeitos de direitos. Neste sentido, a conformação dos chamados direitos civis de participação política na história recente do Ocidente trouxe uma razoável contribuição ao debate, o que passo a explorar.

III. DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS FUNDAMENTAIS: UM REDESENHO NECESSÁRIO À ESFERA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.

Numa perspectiva histórica, podemos afirmar que o tema dos Direitos Civis e Políticos, além de novo no cenário jurídico, sempre esteve umbilicalmente jungido a um outro tema maior que é o dos Direitos Humanos em sua acepção internacional, haja vista os termos de alguns documentos de meados do século XX, como a Carta Atlântica, firmada por Roosevelt e Churchill em 14/08/1941, e a Declaração das Nações Unidas, firmada em 01/01/1942. A despeito da importância destas iniciativas, também é possível asseverar que o marco histórico mais incisivo deles restou consubstanciado pela Declaração Universal, de 10 de dezembro de 1948[31], que, após a 2ª

[31] É importante que se registre aqui o surgimento, em abril de 1948, aprovada em Bogotá, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Neste sentido, ver a obra de VERDOODT, Antoain. *Naissance et signification de la Declaration universelle des droits de l'homme*. Paris: Louvain. 1973, pg.39 e seguintes. Da mesma forma, o texto de DAMASCA, Mirjan R. *The faces of justice and State authority: a comparative approach to*

Guerra, vem consagrar um consenso sobre valores jurídicos e políticos de alcance global.

Esta Declaração[32] estabeleceu uma mediação do discurso liberal da cidadania até então vigente de forma hegemônica em face das economias de mercados já transnacionais, com o discurso social que toma corpo e vulto, igualmente em face das conseqüências perversas de exclusão fomentadas pelo mesmo modelo de mercado e economia, trabalhando tanto direitos civis e políticos como direitos sociais, econômicos e culturais, contribuindo à demarcação conceitual e operacional contemporânea dos direitos humanos[33], deduzindo ser o valor da liberdade conjugado ao valor da igualdade, consoante faz parecer a Resolução nº32/130, da Assembléia Geral das Nações Unidas, quando afirma que todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se interrelacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes.

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

Nas mais modernas tendências do Direito Internacional[34], os tratados internacionais de tutela dos direitos humanos buscam, precipuamente, garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais, motivo por que, não apenas o Estado, mas também os indivíduos passam a ser sujeitos de direitos internacionais, consolidando-se a capacidade processual internacional destes.

As declarações internacionais após 1948, assim, foram elaboradas também com o objetivo de atender ao processo de proliferação de direitos, que sempre envolve, dentre outras coisas, o aumento dos bens merecedores de proteção e a ampliação dos direitos políticos, civis, sociais, econômicos, culturais, entre outros; a extensão da titularidade de direitos, com o alargamento do conceito de sujeito de direito, alcançando as entidades de classe, as organizações sindicais, etc.

A partir de uma perspectiva doutrinária, desde T. S. Marshall[35], os três elementos articuladores da cidadania moderna seriam os direitos civis, os

---

the legal process. **New Haven: Yale University Press, 1986, especialmente a partir da pg.82 e seguintes.**

[32] Amadurecida desde Dumbarton Daks(outubro de 1944), quando se decidiu criar um organismo internacional que substituísse a Liga das Nações.

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

[34] Pode-se citar aqui as ponderações de MELLO, D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional*. São Paulo: Saraiva. 1990, pg.117.

[35] MARSHALL, T. S. *Americans no more: the death of citizenship*. Boston: Harvard University Press, 2002, pg.195.

direitos políticos e os direitos sociais, isto porque eles alcançariam os espaços de atuação mais corriqueiros e fundamentais da cidadania moderna e contemporânea, a partir dos quais há a proliferação de tantos outros direitos quantos as complexas relações sociais vão construindo.

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

Interessante verificar que o terceiro parágrafo do preâmbulo deste texto se baseou na interpretação da Declaração Universal, formulada pela Assembléia Geral em 1950 e 1951, oportunidade em que se estabeleceu que o gozo das liberdades cívicas e políticas e dos direitos econômicos, sociais e culturais, estavam vinculadas entre si e se condicionavam mutuamente.

> *"El hombre privado de los derechos económicos, sociales y culturales no representa esa persona humana que la Declaración Universal considera como el ideal del hombre libre."*[36]

Ainda no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, se reconheceu o direito ao trabalho; o direito ao gozo de condições de trabalho eqüitativas e satisfatórias; o direito a fundar sindicatos e filiar-se neles; o direito a seguridade social; o direito da família, das mães, das crianças e adolescentes à mais ampla proteção e assistência.

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

Os direitos civis e políticos estabelecidos pela ONU neste documento foram: direito à igualdade de trato ante os tribunais e demais órgãos de administração da justiça; direito à segurança da pessoa e à proteção pelo Estado contra toda à violência ou dano físico, tanto infligidos por funcionários do governo como por indivíduos, grupos ou instituições; **direitos políticos, em especial o de participar de eleições, a votar e a ser candidato, com base no sufrágio universal e igual, a tomar parte no governo, assim como na condução dos assuntos públicos em todo os níveis, e à igualdade de**

[36] TRAVESSO, Juan Antonio. *Historia de los derechos humanos y garantías*. Buenos Aires: Heliasta, 1993, pg.238.

acesso à Administração Pública; o direito de liberdade de trânsito e de residência dentro das fronteiras do Estado, direito a sair de qualquer país, inclusive do próprio, e voltar ao próprio país; direito à nacionalidade; direito ao matrimônio e à escolha do cônjuge; direito à propriedade individual ou em associação; direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; direito à liberdade de opinião e expressão; direito à liberdade de reunião e associação pacífica[37].

Tais previsões normativas internacionais, entretanto, não se projetaram direta e incisivamente sobre os Estados Nacionais (em fase já de internacionalização), e isto por razões múltiplas e complexas, tema que não podemos exaurir nos limites deste trabalho. Isto pode ser aferido tanto pela lentidão do processo de recepção dos tratados nos países signatários, como pelo desconhecimento e pela falta de eficácia deles na ordem jurídica cotidiana. Em face disto, as próprias previsões normativas atinentes aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, se ressentem de garantias e procedimentos reais de efetivação, deixando de ter conseqüências e significados na vida diária das pessoas.

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

Ocorre que a concepção hegemônica no âmbito daqueles direitos civis e políticos têm sido restringidos a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaços minúsculos de ação social, sem maior reflexividade e mobilização política das comunidades, adotando, por exemplo, o voto, como o grande e quiçá único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos[38].

Diante deste cenário, adverte David Held que,

> *"uma vez que o entrelaçamento do Estado e da sociedade civil deixa poucas, ou nenhuma, das esferas da vida privada intocadas pela política, a questão da forma correta de regulamentação democrática apresenta-se vivamente. Qual forma o controle democrático deveria assumir e qual deveria ser a*

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

[38] Conforme bem lembra PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Teoria Democrática do poder*. Rio de Janeiro: Pallas, 1976, pg.81. Da mesma forma Mouffe denuncia que *What cannot be contestable in a liberal democracy is the idea that it is legitimate to establish limits to popular sovereignty in the name of liberty. Hence is paradoxical nature*. In MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox.* Op. Cit.,p.19.

esfera do processo democrático de tomada de decisões: estas se tornam questões urgentes".[39]

Estou querendo dizer, com Poulantzas, que acatar os princípios informados pelos direitos civis e políticos implica reconhecer, a uma, que o Estado deve ser radicalmente democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos, mais abertos e responsáveis pelas bases fundacionais que os justificam; a duas, que novas formas de lutas em nível local (sindicatos, movimentos sociais, grupos ecológicos) sejam fomentadas e reconhecidos como legítimos interlocutores da cidadania, assegurando que a sociedade, tanto quanto o Estado seja democratizada, ou seja, sujeita a procedimentos que assegurem a responsabilidades compartilhadas.[40]

Na dicção de Macpherson, buscando subsídios em J. S. Mill, e indo além dele, só tem sentido pensar os direitos civis de participação política da cidadania nos rumos de sua própria história a partir de condições objetivas e subjetivas de interação e interlocução com o Estado Administrador e suas instâncias burocráticas.[41]

Estas reflexões se fundam na crença de que, se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena; provavelmente participarão ativamente e provavelmente considerarão que as decisões coletivas devem ser obedecidas, tudo isto dependendo, é claro, de condições objetivas e subjetivas viabilizadoras da participação.

Na verdade, pode-se chegar à conclusão histórica de que, enquanto os direitos civis e políticos à auto-determinação foram aplicados somente à esfera do governo, a democracia esteve restrita ao voto periódico ocasional, contando pouco na determinação da qualidade de vida das pessoas[42]. Para que a auto-determinação possa ser conquistada, aqueles direitos humanos e

---

[39] HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia. 1995, pg.231.

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

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

[42] O que foi confortado por diversas teses políticas e filosóficas, como a de SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: New York University Press, 1970, p.73, sustentando o autor que *with the development of mass democracy, popular sovereignty as understood by the classical model of democracy had become inadequate. A new understanding of democracy was neede, putting the emphasis on aggregation of preferences, taking place through political parties for wich people would have the capacity to vote at regular intervals.* Na mesma direção vai o trabalho de DOWNS, Anthony. *Economic Theory of Democracy.* Lawrence: University Press of Kansas, 1979, com sua *empirical political theory*.

fundamentais precisam ser estendidos do Estado a outras instituições centrais da sociedade, pois a estrutura do contemporâneo mundo corporativo internacional torna essencial que as prerrogativas civis e políticas dos cidadãos sejam ampliadas permanentemente por um conjunto similar e variado de deveres, centrados na idéia de responsabilidade coletiva que marca a gestão dos interesses comunitários. Por tais razões, é certo sustentarmos a tese de que ao lado destes direitos há deveres igualmente importantes a serem observados, tais como: (a) o da solidariedade; (b) o da tolerância; (c) o do envolvimento orgânico e efetivo da cidadania nos assuntos públicos; (d) o do controle da administração pública, dentre outros[43].

Em outros termos, não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coatada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez, com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato[44].

Numa sociedade complexa como é a internacional e a brasileira, circunstâncias como a pobreza extrema, as enfermidades, a falta de habitação e alimentação, o analfabetismo, a inexistência de informação e educação, na maior parte das vezes, inviabilizam as condições e possibilidades de efetividade da participação, motivos pelos quais, mais do que nunca, impõe-se repensarmos formas alternativas de viabilização da participação conjunturalmente situada (isto é, levando em conta as particularidades dos sujeitos da fala, e suas desigualdades materiais e subjetivas), única maneira de se dar concretude às previsões jusfundamentais anteriormente referidas[45].

---

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

[44] Ver o trabalho de PLANT, Raymond. *Cidadania e Mudança Política.* In Reinventando a Esquerda. São Paulo: UNESP, 1997.

[45] Por certo que não descuramos das inter-relações diretas que a ordem internacional hoje mantém com a nacional, notadamente num tempo em que as instituições democráticas se vêem ameaçadas por contingências radicais como a do terrorismo, gerando uma reação perigosa às conquistas políticas e de liberdades da modernidade. Vale aqui a advertência de Richard Rorty: *o maior impacto que alcançarão com suas máquinas infernais e seus horrendos atentados não serão o sofrimento e a morte. O maior impacto será o das medidas que os governos ocidentais tomarão para reagir ao terrorismo. Essas reações poderiam significar o fim de algumas instituições que foram criadas nos 200 anos posteriores às revoluções burguesas na Europa e na América do Norte. A suspeita amplamente compartilhada de que a guerra contra o terrorismo é potencialmente mais perigosa do que o terrorismo em si me parece totalmente justificada. Porque, se as conseqüências diretas do terrorismo fossem a única coisa que devêssemos temer, não haveria motivo para supor que as democracias ocidentais não seriam capazes de sobreviver a explosões de bombas nucleares em suas metrópoles. Afinal, as catástrofes naturais que causam à humanidade morte e destruição de magnitude comparável tampouco representam risco para as instituições democráticas.*In Folha de São Paulo, Caderno Mais, edição de 04/04/2004, pg.03.

Isto é tão verdadeiro, que até o sistema jurídico brasileiro acabou por reconhecer a fragilidade das relações sociais nacionais que forjam atos, fatos e negócios jurídicos, a ponto de reconhecer normativamente a hiposuficência do consumidor em face de um mercado e fornecedores organizados e aptos a transitarem pelos meandros do poder econômico[46].

A experiência brasileira neste particular, infelizmente, é caótica, eis que vem marcada sua Administração Pública, historicamente, pelo insulamento em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, afastando-se radicalmente da sociedade deste mister, redundando na falência do modelo endógeno de representação política tradicional dominante[47]. Ao lado disto, hodiernamente, temos presenciado o aumento quantitativo e qualitativo das demandas sociais, cada vez mais multifacetadas, envolvendo grupos e interesses os mais diversos (não necessariamente opostos), em nome do pluralismo de idéias, crenças e modos de vida, não mais atendidos ou gestados por aquelas formas tradicionais e frágeis de comportamentos estatais e institucionais com os quais o Estado vinha agindo (ou deixando de agir)[48].

De uma certa forma, a partir da Constituição de 1988, teve-se no país uma renovação de esperanças e inovações principiológicas e regratórias na concepção de Sociedade Civil, da Democracia e do Estado, temas absolutamente relevantes no desenho do perfil de Administração Pública que vai se formatar, e mesmo da ampliação significativa dos direitos fundamentais de participação política consectários daí, questões que passamos a abordar.

IV. PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.

A idéia de Estado Democrático de Direito, como referi antes, está associada, necessariamente, à existência de uma Sociedade Democrática de Direito, o que de uma certa forma resgata a tese de que o conteúdo do conceito de democracia aqui se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta, configurando o que podemos chamar de princípio participativo, ou, em outras palavras: *democratizar a democracia através da participação significa em*

[46] Estamos falando do Código de Defesa do Consumidor no Brasil, Lei Federal nº8.078, de 11/09/1990, que reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (art.4º,I).
[47] Este modelo passa, inexoravelmente, por uma crise de representatividade, legitimidade e eficácia, haja vista ter perdido sua vocação e identidade nacionais, atendendo muito mais interesses corporativos e internacionais do que os da comunidade que o constituiu.
[48] Ver o texto de MARTINS, Lúcio. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.* Brasília: Enap, 1997.

termos gerais, intensificar a optimização das participações dos homens no processo de decisão[49].

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

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

Ocorre que, histórica e notadamente no Brasil da metade da década de 1960 até a abertura democrática, a noção e prática das políticas públicas no contexto das prioridades governamentais caracterizou-se pela implementação de um novo paradigma, o da eficiência, no qual os interesses econômicos prevaleceram sobre os interesses sociais, fundamentalmente porque assentado sobre conceitos e perspectivas induzidas pelo mercado. Como reflexo disto, as políticas governamentais nas áreas de bem-estar coletivo – saúde pública, saneamento, educação, habitação e nutrição – tiveram pequeno destaque na agenda governamental, haja vista, exemplificativamente, a política habitacional e previdenciária decorrente do período[50].

Deste modo, não se alterou significativamente o perfil de desigualdade social dominante, o que, somado à compressão salarial e ao desemprego, resultou num crescente agravamento das condições gerais da população. Assim, tradicionalmente, a formulação de políticas nunca foi o resultado de um processo de negociação e compromisso com diferentes setores sociais e forças políticas, passando sequer a existir ou dependendo principalmente do que se convencionou chamar de *ação tecnoburocrática*,

---

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

[50] Ver a crítica contundente que faz, a este respeito, SACHS. Ignacy. *Om Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento.* In PEREIRA, Luis Carlos Bresser & WILHEIM, Jorge. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: UNESP, 1999, pp.197/217.

através da ênfase aos programas de racionalização e organização do setor público[51].

Decorre daí o que Tarso Genro chama de crise do Estado:

> *"A crise do Estado, porém, não está assentada somente na sua fragilidade para dar respostas materiais às demandas de parcelas importantes de sociedade. Está assentada, também, no aprofundamento da sua intransparência e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constróem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas para contrapor-se ao brutal isolamento dos indivíduos. A fluidez e a dinâmica do tecido social exigem uma permanente confirmação da legitimidade do poder."*[52]

Lembra Jacob que, com a crescente perda da legitimidade do regime autoritário, emerge com maior nitidez múltiplas tensões no aparelho estatal, que busca mecanismos de articulação e intervenção a partir de pressupostos pautados pela construção de uma nova institucionalidade política que recoloca as relações entre Estado e demandas sociais[53].

Correlata a estas definições, o reconhecimento de alguns fatos se impõem, tais como: (1) que o Estado já não detém de forma exclusiva a produção da ordem social, já que os cânones normativos oficiais já não são mais suficientes para dar conta da complexidade e tensionalidade das relações comunitárias que se forjam (independentemente da vontade e regulação deste Estado)[54]; (2) novas experiências, modelos e estruturas de mobilidade política e mesmo de organização social vão surgindo no cotidiano do mundo da vida, não necessariamente contrários aos espaços institucionalizados de representação política vigentes, mas com diferentes lógica e organicidade de interlocução e participação; (3) estes cenários indicam pontos de estrangulamento e mesmo esvaziamento dos mecanismos de representação

---

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

[52] GENRO, Tarso. *Orçamento participativo e o Estado.* In: Orçamento participativo: experiência de Porto Alegre. Tarso Genro (Org.) Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 1997, pg.23.

[53] Op.cit., pg.10.

[54] Como bem refere TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e espaços públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, pg.144: *em um contexto no qual as organizações estatais não dão conta das exigências cidadãs e no qual referências identitárias tradicionais são erodidas pela emergência de diferenças sociais, culturais e simbólicas que escapam aos mecanismos tradicionais de representação, a questão que está a desafiar a imaginação política é o difícil problema de tornar comensurável a heterogeneidade inscrita na vida social*.

política tradicionais, gerando algumas dificuldades de sustentação de suas legitimidade e eficácia operacional em face das demandas que lhes entornam[55]; (4) todas estas situações levam a uma salutar revisão categorial e pragmática das estruturas de poder vigentes e do próprio conceito de Estado, no sentido de ampliá-las à dimensão máxima da soberania popular que as fundam.

Algumas tendências contemporâneas[56], desta forma, apontam o surgimento de um modelo de Estado caracterizado pelo distanciamento de algumas funções tradicionais que vinha exercendo, e assumindo outras novas, o que o está levando a um novo papel, em que o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação institucional ágil, de forma inovadora e democrática, compartilhando responsabilidades com o tecido social e tendo como preocupações nodais: a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade.

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

> *"A construção de um novo contrato social, trata-se de um contrato bastante diferente do da modernidade. É antes de mais nada um contrato muito mais inclusivo porque deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza. Em segundo lugar, é mais conflitual porque a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença. Em terceiro lugar, sendo certo que o objetivo último do contrato é reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, este, ao contrário do que sucedeu no contrato social moderno, não pode confinar-se ao espaço-tempo nacional estatal e deve incluir ingualmente os espaços-tempos local, regional e global.*

[55] Para Guillermo O´Donnell, em seu texto *Democracia Delegativa?* In Novos Estudos Ceprab. São Paulo, out.1991 (ver também o texto *Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais.* In Novos Estudos Ceprab. São Paulo (36):123-45, jul.1993), os modelos clássicos de gestão pública no Ocidente Moderno se dão através de uma **democracia delegativa** que não tem dado muito certo – notadamente no Brasil - , pois supõe um precário funcionamento das instituições políticas, o que faz com que a figura do chefe do Executivo, presidente eleito ou chefe do movimento, assuma um caráter ainda mais central no processo político, pois ele recebe ou avoca delegação para governar acima dos partidos e demais instituições democráticas.

[56] Conforme o texto de PIMENTA, Carlos César. *A reforma gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.* In Revista de Administração Pública, FGV, vol.32(5):173-99, 1998, Rio de Janeiro, pg.174 e seguintes. O autor, aqui, trabalha com a lógica de que o mercado, sozinho, não garante prosperidade econômica e justiça social; o estatismo exagerado também privilegia o corporativismo e a ineficiência, assim como a sociedade civil organizada não pode dar unidade suficiente a uma nação para enfrentar os desafios da globalização e do avanço do capitalismo em nível mundial.

> *Por último, o novo contrato não está assente em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre o público e privado. A deliberação democrática, enquanto exigência cosmopolita, não tem sede própria, nem uma materialidade institucional específica."* [57]

Ainda na dicção do autor, com o que concordo plenamente, esta nova forma de um possível Estado democrático deve estar assentada em alguns princípios de experimentação política, dentre os quais o de que o Estado só é genuinamente experimental na medida em que às diferentes soluções institucionais são dadas iguais condições para se desenvolverem segundo a sua lógica própria. Ou seja, o Estado experimental é democrático na medida em que confere igualdade de oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade democrática; só assim a luta democrática se converte verdadeiramente em luta por alternativas democráticas; só assim é possível lutar democraticamente contra o dogmatismo democrático. Esta experimentação institucional que ocorre no interior do campo democrático não pode deixar de causar alguma instabilidade e incoerência na ação estatal e pela fragmentação estatal que dela eventualmente resulte podem sub-repticiamente gerar-se novas exclusões.

Neste novo modelo experimental de Estado e Sociedade Civil, a função do primeiro não é só garantir a igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade. Esses padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática[58].

O Estado como novíssimo movimento social, assim, é um Estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém o monopólio da meta-governação, ou seja, o monopólio da articulação – fundadas nos

---

[57] SANTOS, Boaventura de Souza. *Reivindicar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratrualismo*. In OLIVEIRA,Francisco de & PAOLI,Maria Célia.*Os sentidos da democracia.* Petrópolis,RJ: Vozes,1999, pg.112. O autor aqui faz uma advertência importante, a saber: *Neste novo marco, o Estado, mais que uma materialidade institucional e burocrática, é um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional. É neste novo marco que várias formas de fascismo societal buscam articulações que amplificam e consolidam as suas regulações despóticas, transformando o Estado em componente do espaço público não estatal. É esta última transformação do Estado que eu designo por Estado, novíssimo movimento social*. O que significa dizer que estas mudanças que atingem o Estado Nacional não são suficientes por si só para garantirem maior inclusão e bem estar social, porque elas podem beneficiar tão somente as corporações que já estão organizadas e que têm condições de tomar de assalto este espaço político de disputa de governo.

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

princípios constitucionais que o informam, notadamente os atinentes aos direitos e garantias fundamentais -, no interior da nova organização política. A experimentação externa do Estado nas novas funções de articulação societal deve igualmente ser acompanhada por experimentação interna, ao nível do desenho institucional que assegura com eficácia democrática essa articulação.

No âmbito do texto constitucional brasileiro vigente podem-se destacar algumas previsões normativas muito claras nesta direção, dentre as quais, no plano formal e constitucional, tratando de requisitos instrumentais da participação e do controle social da administração pública, referem sobre:

(a) a exigência de publicidade dos atos da Administração, para os fins de garantir um grau de visibilidade do poder político e social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos[59], ao mesmo tempo que se impõe como requisito de vigência da norma legal[60];

(b) o dever da Administração Pública prestar informações à cidadania, para os efeitos de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art.5º, inciso XXXIII, da Carta Política;

(c) o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público, visando trazer informações oficiais sobre interesses pessoais e determinados, consoante disposição constitucional inscrita no art.5º, inciso XXXIV, do mesmo Estatuto;

(d) o direito de petição, garantido a qualquer pessoa, independentemente de ser ou não cidadão, alcançando aos três poderes do Estado, para os fins de defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do art.5º, inciso XXXIV, a .

Paralelamente a estes institutos que alcançam a sociedade civil para efeitos e objetivos mais gerais, conta-se ainda com instrumentos de caráter político-legislativos, assim dispostos no texto político do país:

(a) O Plebiscito: configurando consulta popular de caráter deliberativo frágil, mas efetivo, em que o cidadão é chamado a manifestar-se costumeiramente sobre um fato ou uma decisão a ser tomada, quase

[59] Nos termos do art.37, caput e parágrafo primeiro, da CF/88, destacando-se este publicidade como princípio informativo da própria Administração Pública.

[60] Cumpre destacar que a publicidade, neste particular, não é elemento formativo do ato, necessário a existência válida deste ato, salvo quando a lei o dispuser, mas será sempre requisito de sua eficácia, exeqüibilidade e de sua moralidade. Neste sentido, ver o texto de MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política.* Rio de Janeiro: Renovar, 1993, pg.107 e ss.

sempre no sentido de dar-he ou não valoração jurídica, sendo vinculante o resultado desta manifestação popular à Administração Pública, cuja regulação normativa se encontra posta nos temos da Lei Federal nº9.709, de 18/11/98, bem como no âmbito dos arts.14, I; 49, XV; 18, 3º; 18, 4, todos da Costituição Federal. Importa registrar que os arts.14,I, e 49, XV, deixam abertas as oportunidades de definir novos casos específicos de consulta plebiscitária, ficando, todavia, a competência exclusiva ao Congresso Nacional para legislar sobre a matéria, pelos termos do art.49, XV.[61] Pode-se dizer, de uma certa forma, que a matéria plebiscitária historicamente vem dizendo respeito a temas que envolvem a legitimidade do exercício do poder político, além de decisões econômicas e sociais de grande relevo e que envolvem a comunidade como um todo[62].

(b) O Referendo: caracterizado pela oportunidade que o cidadão tem de manifestar-se sobre decisões de órgãos legislativos ou administrativos, com o propósito de mantê-las ou desconstituí-las, afigurando-se, portanto, como uma hipótese de autogoverno popular restrito aos termos que lhe são sujeitos (em regra diminutos e sem maiores impactos às estruturas e modelos de administração hegemônicas). A Constituição Federal de 1988, em seu art.14,II, e 49, XV, regulamentado pela Lei Federal nº9.709, de 18/11/98, fixou a competência do Congresso para autorizar o seu emprego. Todavia, esta competência serve tão somente para autorizar o instituto, o que significa que o Congresso não pode, de ofício, determinar sua realização, haja vista a forma de organização das entidades federativas brasileiras. Por ser assim, Estados e Município podem discipliná-lo, guardadas as devidas coerências com as disposições jurídica hierárquicas vigentes.

(c) A Iniciativa Popular: notadamente legiferante, este instituto atribui aos cidadãos ou pessoas jurídicas representativas de categorias de interesses, em quorum especialmente definido, competência para propor medidas legislativas ou decisões administrativas. A Carta Política vigente, em seus arts.27, parágrafo quarto; 29, XIII; 61, caput e parágrafo segundo, prevê o instituto, mas na modalidade legislativa, silenciando sobre a administrativa. Cada entidade federativa no país tem competência para regulamentá-lo, observadas as regras gerais referidas[63].

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

[61] O Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que o instituto é de natureza administrativa e não eleitoral, motivo porque deve ser apreciado jurisdicionalmente pela justiça comum e não a eleitoral. Assim, em face desta matéria administrativa, conclui-se que Estados e Município poderão discipliná-lo, guardadas as devidas coerências com as disposições jurídicas hierárquicas consectárias.

[62] Neste ponto, ver o trabalho de Cohen, John. *Civil Society and Political Theory.* Cambridge: MIT, 1992, pg.34 e ss.

[63] Para o caso dos Municípios, a Constituição Federal estabelece que: *iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado*, ex vi do art.29, XIII.

da passividade cívica que identifica a maior parte de sua cidadania, gerando meras expectativas de governo e gestão compartilhados.

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

De uma certa forma, pode-se dizer que o país deu um salto formal importante nos últimos anos nesta direção, haja vista uma série de medidas que foram tomadas em nível federal, tais como: (a) os termos da Lei Federal nº8.987/95, regulando – ainda que de forma tímida – a participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias[64]; (b) a Lei Federal nº9.427/96, que trata do setor elétrico, exigindo audiência pública para a tomada de decisões que afetem consumidores e mesmo agentes econômicos envolvidos, a ser convocada pela Agência Nacional de Energia Elétrica; (c) a Lei Federal nº9.472/97, que trata das Telecomunicações, demandando consulta pública para o debate dos regulamentos que gestação tais serviços; (d) a Lei Federal nº9.472/97, que trata da Agência Nacional do Petróleo, perquirindo também audiência pública para quaisquer ações ou decisões que atinjam consumidores direta ou indiretamente; (e) a Lei Federal nº10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, criando uma série de instrumentos e espaços de participação social; (f) a figura jurídica do Amicus Curiae, forjado pelos termos da lei Federal nº9.886/1999, ampliando a possibilidade de participação no âmbito do controle de constitucionalidade do país.[65]

[64] O que já estava previsto na dicção do art.175, §único, II, da Constituição Federal de 1988. Na mesma direção, ver os dispositivos da Lei Federal nº9.074/95.

[65] Para não perder a oportunidade de referência, no âmbito do Governo Federal, há hoje cerca de 63 (sessenta e três) Conselhos de participação social, nas mais diversas áreas de interesse público, e 10 (dez) Fóruns Nacionais com a mesma oportunidade (sobre temas diferenciados), conforme informação extraída do sítio www.brasil.gov.br/participação_popular .

V.CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ao longo deste trabalho procurei demarcar à definição do que seja uma esfera pública não-estatal e que maneira isto amplia as condições e possibilidades da cidadania no país, bem como sua participação efetiva no âmbito da participação na gestão das políticas públicas. É inevitável, para tanto, sempre ter presente alguns pontos de estrangulamento das tradicionais formas de organização e administração do poder político na sociedade contemporânea e mais destacadamente no Brasil, verificando que, se durante décadas, a representação política no modelo de democracia parlamentar hegemônica parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos (a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel), hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para outra, tendo aumentado o número de eleitores que não se identificam com partido algum[66]. Em outras palavras, a eleição de representantes já não parece um meio pelo qual os cidadãos indicam as políticas que desejam ver executadas, ao mesmo tempo em que a arena política vem sendo progressivamente dominada por fatores técnicos que os cidadãos não dominam e, em face disto, os afastam cada vez mais dos centros e espaços de decisão, gerando um sentimento de estranhamento e apatia política.

Tal cenário vai explicitar os déficits de legitimidade, identidade e eficácia não só das instituições tradicionais da democracia representativa (Parlamento, Poder Executivo e Poder Judiciário, participação popular através exclusivamente do escrutínio, etc.), em face do esvaziamento político-social de suas ações, dando lugar às estratégias instrumentais de gerenciamento técnico-burocrático de corporações e projetos econômicos de minorias, mas fundamentalmente a ausência de ocupação dos espaços de deliberação e execução do projeto emancipatório e cívico-republicano dos cidadãos constitucionalizados.

Diante de tal perspectiva, junto com Avritzer, pode-se dizer que tão somente a dimensão formal dos direitos civis, políticos e sociais é introduzido nos países de modernização tardia como o Brasil. Nestes casos, os direitos civis são introduzidos para facilitar a institucionalização de uma economia de mercado; os direitos políticos para facilitar a legitimação do uso da força pelo sistema político; e os direitos sociais, para facilitar a instauração de uma burocracia que estabeleça uma relação de controle e de concessão com os movimentos sociais. Ao mesmo tempo, a ampliação desses direitos e sua vigência plena serão objeto permanente de disputa entre a arena societária, representada pelos movimentos sociais, e o poder do Estado[67].

---

[66] Conforme SOLA, Luis. *Estado, Mercado, Democracia.* São Paulo: Paz e Terra, 1996, pg.53.

[67] AVRITZER, Leonardo. *Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, N.28 Ano10, Junho. São Paulo: USP, 1995, pg.117.

Esta disputa, todavia, se dá em um plano coatado de comunicação e entendimento, eis que, a uma, inexistem pactos semânticos eficazes para uniformizar a linguagem do poder político com a linguagem da técnica gerenciadora das demandas públicas e a linguagem popular da cidadania nacional, desde já inviabilizando os necessários espaços de interlocução orgânica de que falávamos dantes. A duas, a administração pública no Brasil quando pratica atos de gestão, tradicionalmente os faz a partir de enunciados (prescritivos-normativos e concretos) unilaterais que se materializam em comportamentos prestacionais, porém, com tamanho grau de higidez lingüística, que inviabilizam a compreensão e participação da sociedade.

Ora, se a partir da matriz habermasiana, os atos de fala são basicamente formas de comunicação dinâmica e contextuais, para cujo sucesso não é suficiente à obediência a regras gramaticais preestabelecidas, mister é que, além de seguir essas regras, um falante competente (neste caso o Estado Administrador) deve ser capaz de fazer o ouvinte-interlocutor (cidadania) entender o *conteúdo proposicional* de uma sentença (proposta preliminar de governo) e sua *força ilocuonária*, a qual indica *como* uma proposição deve ser considerada (como afirmação, questão, promessa, ameaça, pedido, etc), a partir do que se constitui uma oportunidade de construção do entendimento sobre o que se pretende como discurso proposto (atendimento dos interesses efetivamente públicos da comunidade)[68].

Dado o estado de fragilidade econômica e cultural por que passa a maior parte da sociedade brasileira, e em face da capacidade e estágio de organização e mobilização do mercado neo-capitalista que se fortifica a cada momento no país, impõe-se ao Estado (parlamentar, executivo e judicante) a tarefa nuclear de criar condições objetivas e subjetivas à realização das prerrogativas e promessas constitucionais vigentes, notadamente a partir de procedimentos democráticos de inclusão social em todas as esferas e momentos da ação política gestacional das demandas comunitárias.

A necessidade de se propiciar tais condições objetivas e subjetivas, em verdade, não partem do pressuposto romântico de que seja possível, em algum dia, eliminarmos absolutamente todas as causas e conseqüências de nossas diferenças sociais, culturais, econômicas e de inclusão social, mas que elas possam ser gestadas a níveis racionais de convivência harmônica e digna para o maior número de pessoas. [69]

---

[68] Conforme HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa.* Madrid: Paidós, 1990, pg.92.

[69] Vale uma advertência positiva de Mouffe, quando nos lembra que *the desire to reach a final destination can only lead to the elimination of the political and to the destruction of democracy. In a democratic polity, conflicts and confrontations, far from being a sign of imperfection, indicate that democracy is alive and inhabited by pluralism.* MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. Op.cit., p.34.

Que tais cenários nos façam entender que os conflitos e as divisões sociais não são distúrbios ou patologias em si, mas variáveis de uma condição humana exposta às intempéries de condicionantes múltiplos de uma democracia complexa, que precisam ser tratadas com responsabilidade pública e compromisso humanitário.

VI. BIBLIOGRAFIA:

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

ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. *The civil culture revisited.* Boston: Little Brown & Co., 2000.

ALMOND, Gabriel. *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries.* Princeton: Princeton University Press, 1995.

AVRITZER, Leonardo. *Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, N.28 Ano10, Junho. São Paulo: USP, 1995.

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

COHEN, John. *Civil Society and Political Theory.* Cambridge: MIT, 1992.

DAMASCA, Mirjan R. *The faces of justice and State authority: a comparative approach to the legal process.* New Haven: Yale University Press, 1986.

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

FALK, Richard. *On Humane governance: toward a new global politics.* Cambridge: Polity, 1995.

GENRO, Tarso. *Orçamento participativo e o Estado.* In: Orçamento participativo: experiência de Porto Alegre. Tarso Genro (Org.) Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GONZALES, José Maria. *Política Cívica: la esperiencia de la ciudadania em la democracia liberal.* Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 2001.

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

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

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

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

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

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

------. *Era das Transições.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia. 1995.

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

LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea: uma perspectiva procedimentalista.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

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

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

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

MARSHALL, T. S. *Americans no more: the death of citizenship*. Boston: Harvard University Press, 2002.

MARTINS, Lúcio. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.* Brasília: Enap, 1997.

MELLO, D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional*. São Paulo: Saraiva. 1990.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política.* Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

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

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa?* In Novos Estudos Ceprab. São Paulo, out.1991. ----*Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais.* In Novos Estudos Ceprab. São Paulo (36):123-45, jul.1993).

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

PIMENTA, Carlos César. *A reforma gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.* In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, vol.32(5):173-99, 1998.

PLANT, Raymond. *Cidadania e Mudança Política.* In Reinventando a Esquerda. São Paulo: UNESP, 1997.

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

SACHS. Ignacy. *O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento.* In PEREIRA, Luis Carlos Bresser & WILHEIM, Jorge. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: UNESP, 1999.

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

SMITH, Anthony. *National identity.* London; Penguin, 1999.

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

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

SOLA, Luis. *Estado, Mercado, Democracia.* São Paulo: Paz e Terra, 1996.

STERNBERGER, Dolf. *Patriotismo Constitucional.* Colômbia: Universidad Externado de Colômbia, 2001.

TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e espaços públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TRAVESSO, Juan Antonio. *Historia de los derechos humanos y garantías*. Buenos Aires: Heliasta, 1993.

VERDOODT, Antoain. *Naissance et signification de la Declaration universelle des droits de l'homme*. Paris: Louvain. 1973.

WHITE, Stephen K. *The recent work of Jürgen Habermas: reaseon, justice and modernity.* Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1995.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

LEAL, Rogério Gesta. ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: POSSÍVEIS DIMENSÕES JURÍDICO-POLÍTICAS DOS DIREITOS CIVIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA GESTÃO DOS INTERESSES PÚBLICOS NO BRASIL. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 13, março/abril/maio, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Trabalho apresentado no Instituto de Hermenêutica Jurídica de Porto Alegre, no dia 02/05/2007