

Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp
Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania

ROBERTO INÁCIO BARBOSA FILHO

**A CRISE DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO
E OS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RECONSTRUÇÃO DA
CIDADANIA ATRAVÉS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

RIBEIRÃO PRETO
2015

ROBERTO INÁCIO BARBOSA FILHO

**A CRISE DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO
E OS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RECONSTRUÇÃO DA
CIDADANIA ATRAVÉS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania, área de concentração “Concreção dos Direitos Coletivos e Cidadania”, da Universidade de Ribeirão Preto, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva.

RIBEIRÃO PRETO
2015

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

B238c Barbosa Filho, Roberto Inácio, 1981-
A crise de legitimidade do sistema democrático representativo e os reflexos nas políticas públicas: reconstrução da cidadania através da democracia participativa / Roberto Inácio Barbosa Filho. - -
Ribeirão Preto, 2015.
134 f.

Orientador: Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,
UNAERP, Direitos Coletivos e Cidadania. Ribeirão Preto, 2015.

1. Crise de legitimidade. 2. Democracia participativa. 3. Políticas públicas. 4. Cidadania. I. Título.

CDD 340

ROBERTO INÁCIO BARBOSA FILHO

**A CRISE DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO
E OS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RECONSTRUÇÃO DA
CIDADANIA ATRAVÉS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

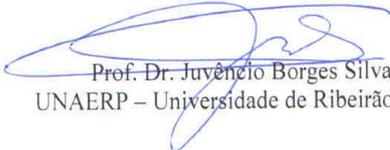
Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 26 de agosto de 2015

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto


Prof. Dr. Antônio Luis de Oliveira
Fundação Educacional de Ituverava


Prof. Dr. Rafael Tomaz de Oliveira
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

Ribeirão Preto - SP
2015

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas as pessoas que contribuíram para minha formação educacional. Minha família, meus estimados professores, meus amigos, meus colegas de trabalho, e todos aqueles que de alguma maneira serviram de exemplo durante toda minha vida, em especial:

Ao médico e amigo Dr. José Ângelo Sicca, pelos conselhos e ensinamentos de que política pode ser feita de maneira honesta e digna;

Aos professores Antonio Luís de Oliveira (Toca) e Paulo de Tarso, por terem enxergado em mim o perfil para a docência, e pelo incentivo e apoio para a continuação de meus estudos;

Aos meus pais Roberto e Maria Tereza pelo amor incondicional, e também a toda a família Pires, pela contribuição inestimável na formação de meu caráter.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir a concretização de mais essa etapa;

Agradeço à minha namorada Nadine pelo apoio e compreensão em meus piores momentos;

Agradeço ao advogado e amigo Guilherme Sinhorini Chaibub pela oportunidade de meu primeiro contato com a advocacia, e pelo auxílio nos momentos de dificuldade;

Agradeço aos professores do Mestrado, em especial ao meu orientador Dr. Juvêncio Borges, que abriu as portas para a construção deste trabalho;

Agradeço por fim à Fundação Educacional de Ituverava, na pessoa de seus Diretores, Professores e demais Colaboradores, em especial ao Diretor Márcio Pereira e à Professora Maria Amália Brunini, pelo auxílio em todas as etapas de meu curso.

RESUMO

BARBOSA FILHO, R. I. **A crise de legitimidade do sistema democrático representativo e os reflexos nas políticas públicas: reconstrução da cidadania através da democracia participativa.** 2015. 134 f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, campus Ribeirão Preto, 2015.

As presentes reflexões realizadas neste estudo pretendem abordar o atual momento vivenciado no Brasil, onde o sistema democrático representativo tem se mostrado ineficiente em sua principal função, de atender aos interesses da sociedade de forma proba. Diante disso, procurou-se por meio da teoria de Jurgen Habermas questionar a legitimidade conferida pelo direito ao mencionado sistema, uma vez que o poder legítimo não seria obtido somente através do mandato eleitoral, mas sim pelo alcance do consenso social, traduzido na aprovação dos membros da coletividade aos atos praticados pelos detentores do poder, especialmente no âmbito das políticas públicas, que vão efetivar a busca pela solução das demandas e atendimento aos preceitos constitucionais. Uma vez que o detentor do poder se desvia da premissa de representatividade em sua atuação, a legitimidade conferida pelo direito passa a ser analisada sob outro enfoque, e a resistência do sistema nessa concepção culminaria na presente crise de legitimidade verificada na atualidade. Pela análise das políticas públicas implementadas nos últimos anos, procurou-se identificar os principais problemas enfrentados, derivados das falhas no sistema representativo, que muitas vezes desvincula a vontade do governante aos anseios da população. O resultado desse distanciamento implica na fragilização da cidadania, que exige algo além do mero reconhecimento do *status civitatis*, assim entendido como o reconhecimento de pertencer a um determinado Estado, necessitando da efetiva participação no sistema de governo, por meio de instrumentos que possibilitem tal objetivo, e que serão discutidos como possíveis soluções para a retomada da legitimidade do sistema democrático representativo, que deverá recepcionar os mecanismos da democracia participativa.

Palavras-chave: Crise de legitimidade. Democracia participativa. Políticas públicas. Cidadania.

ABSTRACT

BARBOSA FILHO, R. I. **The crisis of legitimacy of the representative democratic system and reflexes in public policies: reconstruction of citizenship through participatory democracy.** 2015.134 f. Master's Degree presented to Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP (University of Ribeirão Preto), campus of Ribeirão Preto, Brazil, 2015.

The following reflections made in this study intends to address the current moment experienced in Brazil, where the representative democratic system has proved ineffectiveness in its primary function, to serve the interests of society proba way. Therefore, looking up through the theory of Jurgen Habermas we question the legitimacy conferred by right of that system, since the legitimate power would not be achieved only through the electoral mandate, but through the social consensus, translated into the approval of community members to acts performed by those in power, especially in the context of public policies that will conduct the search for settlement of claims and compliance with constitutional provisions. Once the power holder deviates representativeness assumption in its operation, the legitimacy conferred by law happens to be analyzed under different approach, and system design resistance that culminated in this pointed legitimacy crisis. For the analysis of public policies implemented in recent years, we tried to identify the main problems faced, derived from failures in the representative system, which often relieve the will of the ruler to popular expectations. The result of this gap implies the weakening of citizenship, which requires something beyond mere recognition of the status civitatis, understood as the recognition of belonging to a particular state, requiring the effective participation in the governance system, through instruments that will enable this goal, which will be discussed as possible solutions for the resumption of legitimacy the representative democratic system which should welcome the mechanisms of participatory democracy.

Keywords: Crisis of legitimacy. Participatory democracy. Public policy. Citizenship.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 O ATUAL CENÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL | 11 |
| 2.1 Políticas públicas no Brasil: influências e evolução | 13 |
| 2.2 Fases das políticas públicas | 17 |
| 2.3 Políticas públicas de Estado e de Governo | 19 |
| 2.4 O atual cenário das políticas públicas | 25 |
| 2.5 Problemas centrais das políticas públicas: o populismo e a descontinuidade administrativa | 29 |
| 3 A FRAGILIZAÇÃO DA CIDADANIA CAUSADA PELOS PROBLEMAS ATUAIS DA REPRESENTATIVIDADE | 34 |
| 3.1 As conquistas sociais e políticas alcançadas pela Constituição Federal de 1988: o novo conceito de cidadania | 35 |
| 3.2 A democracia para Tocqueville e o enfraquecimento do sistema representativo | 41 |
| 3.3 Os sintomas da fragilização: desinteresse popular e falta de informação | 48 |
| 3.4 As manifestações populares de junho de 2013 como sintomas do descontentamento popular | 53 |
| 4 A CRISE DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO | 59 |
| 4.1 O conceito atual de legitimidade e legalidade do Direito | 62 |
| 4.1.1 O pensamento de Jean-Jacques Rousseau | 64 |
| 4.1.2 O pensamento de Max Weber | 66 |
| 4.1.3 A definição de legitimidade de Norberto Bobbio | 69 |
| 4.1.4 A legitimidade do direito para Hans Kelsen | 70 |
| 4.2 A crítica de Jurgen Habermas ao conceito positivista de legitimidade | 74 |
| 4.3 Conclusão sobre a legitimidade do ordenamento para Kelsen e Habermas | 82 |
| 4.4 A aparência de legitimidade ao poder ilegítimo conferido pelo Direito | 85 |
| 4.5 Os reflexos da crise de legitimidade nas políticas públicas | 90 |
| 5 FORMAS DE LEGITIMAÇÃO DO DIREITO: PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO EM DIREITOS PARA RECONSTRUÇÃO DA CIDADANIA | 93 |
| 5.1 Princípio da participação | 95 |
| 5.2 As hipóteses de participação popular na democracia semidireta | 98 |
| 5.2.1 Os institutos de participação no atual sistema brasileiro | 99 |
| 5.2.2 Outros institutos de efetiva participação da democracia semidireta | 101 |
| 5.3 Educação em direitos | 103 |
| 5.4 O distanciamento entre Governo e povo: análise do atual momento e as necessidades para a reconstrução da cidadania | 110 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 116 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 120 |
| REFERÊNCIAS WEBGRÁFICAS | 131 |

1 INTRODUÇÃO

O sistema democrático representativo recepcionado na Constituição Federal de 1988 permitiu um avanço inquestionável da sociedade do ponto de vista social, pelo reconhecimento dos direitos fundamentais, bem como conferiu ao povo a escolha de seus representantes por meio de um sistema livre de manipulação, ao menos em tese, permitindo que esse mesmo povo se tornasse parte do processo executório das ações governamentais, com garantias mínimas de participação e fiscalização.

No momento em análise, da promulgação de nossa Carta Magna, saído de um sistema de repressão duradouro, a liberdade alcançada conferia a impressão de que enfim o povo seria alçado ao status de cidadãos, assim entendidos aqueles que não apenas escolhem seus representantes, mas também possuem voz ativa nas decisões estatais, que vão resultar na implementação das políticas públicas direcionadas às reais necessidades da população. Quando elaboradas de forma eficiente, as políticas públicas se apresentam como o principal instrumento de combate às desigualdades sociais e econômicas, permitindo o reestabelecimento das condições vivenciadas.

Todavia, com o passar dos anos, o sistema representativo passou a distanciar os interesses do governo com a vontade da população, acarretando em inúmeras consequências negativas como a corrupção, o desinteresse popular pela política e a falta de instrumentos de combate aos vícios do próprio sistema, o que, conforme será defendido no presente estudo, culminou na crise de legitimidade atual.

Diante desse cenário, procurou-se investigar os sintomas da prefalada crise, buscando no próprio direito o fundamento para questionar a legitimidade conferida ao sistema democrático representativo, que deixa de atender aos interesses do legítimo detentor do poder, o povo, que se vê limitado à escolha de seus representantes. O excesso de liberdade conferido pelo sistema aos governantes, e a falta de instrumentos de controle por parte da população trouxeram consequências irreparáveis ao desenvolvimento do País, que se encontra em meio a diversos imbrólios criados pelo próprio ordenamento social e político.

Através de pesquisa bibliográfica, encontramos na teoria de Jurgen Habermas o fundamento para questionar a legitimidade conferida pelo direito em determinadas situações, utilizando-a como referencial teórico para a defesa de nossa posição, de que o sistema democrático representativo atravessa uma crise de legitimidade por desvincular as ações

governamentais, como as políticas públicas, da participação popular, e as consequências reais na sociedade.

Para tanto, procurou-se inicialmente analisar o impacto da presente crise no âmbito das políticas públicas, que será o momento de aproximação da atuação governamental da sociedade, descrevendo o atual cenário e demonstrando o processo de elaboração e implementação conforme as influências de outros sistemas. Diferenciou-se também as políticas públicas de Estado e de Governo, a fim de ilustrar que não são todas as políticas que permitem a participação popular, ainda que em um sistema participativo. Em seguida procedeu-se ao estudo do atual cenário das políticas públicas, verificando o desenvolvimento das ações e as consequências na sociedade, conforme o pensamento de intervenção estatal mínima ou constante.

Ao final do segundo capítulo foram abordados os problemas centrais das políticas públicas, que são o populismo e a descontinuidade administrativa, apontando o impacto de tais aspectos negativos na sociedade.

No capítulo terceiro, o objeto do estudo foi o aspecto da cidadania, e os problemas causados pelo sistema representativo. Analisou-se as conquistas sociais e políticas alcançadas pela Constituição Federal de 1988, que recepcionou o novo conceito de democracia, e o enfraquecimento do próprio sistema representativo, traduzindo em sintomas como o desinteresse popular pela participação nos atos de governo e a falta de informação da sociedade quanto as políticas desenvolvidas.

Por fim, utilizou-se a análise das manifestações populares de 2013 para ilustrar os sintomas do descontentamento popular a uma série de pautas, abordando-se o cenário vivenciado no período em todo território nacional, e as consequências do ponto de vista da democracia.

No capítulo quarto, inicia-se a discussão principal do estudo, onde pretende-se abordar a aparência de legitimidade conferida pelo direito ao poder ilegítimo, utilizando-se como referencial teórico o autor Jurgen Habermas, em sua obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Através da teoria de Habermas sobre a legitimidade do direito, pretende-se fundamentar a crise de legitimidade do sistema democrático representativo, demonstrando que o fato do direito conferir poderes aos eleitos pelo sufrágio universal não significa que todas as ações sejam validadas, uma vez que a democracia participativa exige um vínculo entre Estado e povo, sob pena de tornar ilegítimas, inclusive, as políticas públicas implementadas que vão em caminho diverso daquele almejado pela sociedade.

Para tanto, procura-se definir o conceito de legitimidade segundo o pensamento de diversos autores como Jean-Jacques Rousseau, Max Weber, Norberto Bobbio e Hans Kelsen, fazendo um diálogo entre os autores acerca do tema, para ao final confrontar com a teoria de Jürgen Habermas, a qual se adota no presente estudo, e que vai criticar o conceito positivista de legitimidade.

Com base nesta teoria, encontramos o argumento necessário para sustentar a presente tese de ilegitimidade do atual sistema democrático representativo, quando o direito confere a “falsa legitimidade”, conferida através do mandato eleitoral, ao poder que se tornará ilegítimo, uma vez que desvirtuado de sua finalidade, seja por defender interesses próprios e não o bem comum, seja por corrupção, seja pelo simples afastamento da opinião popular.

A legitimidade, portanto, somente estaria garantida pela participação livre e isonômica de todos os cidadãos no diálogo, o qual precisaria ser protegido por normas que assegurassem a perpetuidade da possibilidade de discussão, a fim de evitar a aprovação, ainda que consensual, de regras que excluíssem qualquer interessado desse procedimento, como verificamos em diversas ações políticas e, em especial, políticas públicas, implementadas em nosso país.

Ao final do capítulo, foram apontados os reflexos da crise de legitimidade nas políticas públicas, momento escolhido para demonstrar o resultado prático e o impacto na sociedade, entrelaçando com o tema do primeiro capítulo.

No último capítulo, partimos da premissa de que o sistema democrático representativo enfrenta uma crise de legitimidade, a fim de demonstrar as possíveis formas de solução para o cenário, amparadas na recepção da democracia participativa, retomando a legitimidade do sistema e reconstruindo a cidadania plena.

Constata-se que através da democracia participativa será possível resgatar a ordem no sistema, permitindo à população o controle real da atuação dos governantes, afastando os corruptos do poder através de instrumentos presentes em Países desenvolvidos, traçando um comparativo com os existentes no Brasil.

Apresenta-se ainda o instituto da educação em direitos como forma de conscientizar a população acerca de seus direitos, a fim de que possuam condições de questionar e combater os atos de corrupção praticados em todos os níveis de governo, bem como de utilizarem os mecanismos de participação de forma constante. Por fim, diante do atual cenário de corrupção vivenciado, é feita uma análise expositiva sobre os prejuízos acarretados à sociedade, e as necessidades para a reconstrução da cidadania.

2 O ATUAL CENÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A análise e a identificação dos problemas da sociedade atualmente vivenciados, incluídos não apenas as demandas sociais, mas também as políticas, deverão ser realizadas mediante prévio estudo dos mecanismos de combate a estas dificuldades, haja vista a necessidade de não apenas apontar as falhas do sistema, mas entender a razão pela qual permanecem estagnadas na sociedade, quando deveriam ser solucionadas por meio de tais instrumentos.

Neste cenário, ganha especial importância o estudo das políticas públicas, que são o principal mecanismo de identificação e busca de soluções para os problemas existentes na sociedade. Uma melhor compreensão do tema vai permitir uma ação mais qualificada e eficiente na análise da falta de participação popular e suas inúmeras consequências.

A cidadania em um Estado democrático tem como pressuposto não apenas a garantia positivada dos direitos de liberdade e igualdade, mas também a possibilidade de participação nas decisões estatais, sendo relevante ao cidadão que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam. Para tanto, é necessário compreender outros fatores, tais como os agentes que as desenvolveram, a forma como serão implementadas, quais são os interesses e as principais forças envolvidas, bem como os espaços de participação existentes, dentre outros.

Desta forma, interessa-nos tratar as políticas públicas a partir da sua emergência como instrumento de transformação das questões sociais, com o entendimento dos novos problemas que emergem na arena política e social, doravante a identificação de necessidades em demandas. Assim, deverão ser analisados concomitantemente ao reconhecimento de que os cidadãos são os novos sujeitos políticos de participação, ou seja, a questão social deve ser reconhecida e politizada junto a esses novos atores, que terão, na reconstrução de suas identidades, a possibilidade de efetiva participação.

Como afirma João Pedro Schmidt, a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade, tendo em vista que as políticas “não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria, elas são o

resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade¹”.

Por isso, deve-se entender o processo atual das políticas públicas, suas origens e consequências, a fim de se demonstrar que as possíveis falhas no processo estão intrinsicamente ligadas ao sistema democrático representativo, que afasta o interesse popular das ações governamentais, trazendo inúmeras consequências.

Há de se reconhecer certo avanço quanto aos instrumentos de participação popular na formulação e execução das políticas públicas, ao menos do ponto de vista teórico², o que confere a aparência de que o povo vem participando ativamente das políticas públicas de governo, o que deve ser questionado na prática, uma vez que a participação é limitada aos que possuem condições mínimas de educação.

Sendo assim, é necessário separar o estudo das políticas públicas entre a teoria e a prática. Na teoria, como dito alhures, pode-se admitir a existência de mecanismos de participação popular, como as audiências públicas, as leis de transparência, os portais digitais de participação, dentre outras. O imbróglio surge quando se parte para o campo prático, mais próximo da sociedade, ao analisar os problemas enfrentados por determinados Estados, municípios, regiões ou grupos interessados. Depara-se, assim, com uma realidade de distanciamento entre governo e povo, gerando consequências e questionamentos acerca da efetividade das políticas públicas.

Busca-se, assim, no presente capítulo, analisar o sistema atual das políticas públicas desde suas origens, na tentativa de identificar o vínculo entre as falhas do sistema democrático representativo e o processo de implementação dessas políticas, bem como os reflexos no reconhecimento da efetiva cidadania.

¹ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 8**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2309.

² Percebe-se que os instrumentos de participação popular são criados muitas vezes para fins estritamente formais, ou seja, atendem apenas a interesses políticos de momento, sem que haja uma efetividade comprovada de tais mecanismos, o que seria mais adequado. Ainda assim, analisando o cenário nacional a partir da promulgação de nossa Carta Magna, percebemos inúmeros avanços no campo da participação popular, em diversas áreas e setores da administração pública, como naqueles previstos nas leis de transparência e responsabilidade fiscal, o que, por si só, confere maior legitimidade às ações desenvolvidas. O que faltaria, então, seria possibilitar aos atores sociais que não apenas participem, mas também entendam os processos de formulação e implementação de políticas públicas.

2.1 Políticas públicas no Brasil: influências e evolução

Um sistema processa e responde as demandas do ambiente com suas estruturas internas. Todos os sistemas parciais e especializados da sociedade moderna funcionam simultaneamente. Por isso, é impossível encontrar reações “ponto a ponto”, automáticas ou casuais entre o que ocorre num sistema parcial e o que se passa nos demais sistemas³.

Em termos mundiais, as políticas públicas estão associadas à constituição dos Estados nacionais e começam a se aproximar da forma atual em meados do século XIX, já que anteriormente a função estatal estava centrada na coerção e na guerra, sendo que, a partir de 1850, o Estado passou a exercer maior interferência na sociedade⁴.

No início do século XX, nos Estados de maior desenvolvimento, como os Estados Unidos e a França, reforçaram-se as estruturas de gestão e administração dos problemas socioeconômicos, tornando o Estado capaz de apresentar soluções, intervindo através de políticas públicas nos diversos ramos, como no social, na saúde, na educação e, principalmente, na regulação da produção de bens e no mercado econômico. É o que passou a se chamar *welfare state*, ou Estado de bem-estar social⁵, em que ocorre “a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população⁶”.

O modelo, do ponto de vista da administração pública, substituiu as formas anteriores de administração, fortalecendo o capitalismo e as relações impessoais, trazendo conceitos ligados ao desenvolvimento. Com isso, as políticas públicas passaram a dispensar tratamento mais igualitário aos cidadãos, caracterizando uma evolução na qualidade em relação às formas anteriores, perdurando até as últimas décadas, quando passou a ser alvo de fortes críticas ligadas ao distanciamento entre os que executam e os demais envolvidos do processo de implementação.

³ CAMPINLONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 65.

⁴ Ver, nesse sentido, SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007, p. 1988-2031.

⁵ Ibid., p. 1990.

⁶ MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001.

No Brasil, a partir da revolução de 1930⁷, inicia-se o período da modernização do Estado, com o surgimento das estruturas responsáveis pelas políticas públicas, com base nos ideais do *welfare state*, que passa a ser a referência. Diversas críticas podem ser apontadas ao modelo anterior de administração, que pouco atendia às necessidades coletivas⁸, com destaque negativo para a educação, que existia apenas para a classe elitista.

O referido modelo pós-revolução perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, quando surge a figura do Estado neoliberal, pregando a ideologia do Estado mínimo e do novo liberalismo, ainda que as novas regras burocratizassem demasiadamente o sistema, formando barreiras que impediam a participação não estatal nas políticas públicas.

Importante destacar que a fase de redemocratização ocorreu em um momento de imensa desconfiança popular quanto aos agentes políticos e às formas de governo, como relata Maria Paula Dallari Bucci:

A história recente explicava, em parte, esse obscurecimento, pois recém-saídos do período autoritário, não considerávamos o governo entre as categorias mentais disponíveis para organizar a ação capaz de realizar a democracia. A perda de legitimidade do período autoritário cobrava um preço também no campo epistemológico. O governo eram “os outros”⁹.

Entrementes, ocorreu a ampliação dos instrumentos para transformação das estruturas, ao menos do ponto de vista formal, com normas positivadas que garantiam a universalização das políticas públicas, faltando preparar a população para receber tais mudanças, o que não foi feito logo de início¹⁰. Ainda assim, o progresso alcançado pela Constituição Federal é

⁷ Segundo o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas, a Revolução de 1930 “foi o movimento armado iniciado no dia 3 de outubro de 1930, sob a liderança civil de Getúlio Vargas e sob a chefia militar do tenente-coronel Pedro Aurélio de Góis Monteiro, com o objetivo imediato de derrubar o governo de Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes, eleito presidente da República em 1º de março anterior. O movimento tornou-se vitorioso em 24 de outubro e Vargas assumiu o cargo de presidente provisório a 3 de novembro do mesmo ano”. (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **A revolução de 1930**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, s.d. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/revolucao1930/acervo>>. Acesso em: 16.mai.2015).

⁸ As administrações anteriores atendiam apenas aos interesses da classe predominante, que controlava as ações políticas e sociais, com base em interesses pessoais. Nesse sentido, “os conflitos entre capital e trabalho eram tratados pelo aparato policial, inexistindo uma regulação abrangente”. E com relação à saúde pública, esta era “atribuição das autoridades locais, sem um programa de ação do governo nacional, que se envolvia apenas em situações emergenciais, como no caso de epidemias em centros urbanos”. (Cf. SCHMIDT, João Pedro. **Gestão de políticas públicas**: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista, op. cit, p. 2001).

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

¹⁰ Nesse sentido, a mesma autora afirma que “o problema não é apenas saber qual o papel do Estado num país já não tão periférico como no passado, mas apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos”. (Ibid., p. 27).

evidente, e já seria tão somente por implantar as regras básicas do Estado de direito e as condições essenciais da igualdade eleitoral, coibindo fraudes e manipulação de resultados, superando, assim, o antigo governo autoritário.

Como se avalia, o sistema constitucional brasileiro permitia uma regulação de toda a organização funcional do Estado, bem como de sua relação com os cidadãos, pressupondo um governo democrático representativo, que dissocia a titularidade do poder, que pertence ao povo, e a execução dos atos de poder, que é realizado por aqueles que são escolhidos para os cargos eletivos por meio do modelo de representação¹¹.

Respectivo modelo permite ao Estado tomar decisões que muitas vezes são antagônicas aos interesses da coletividade, contrariando, assim, o interesse principal das políticas públicas, que é solucionar as demandas sociais pelo uso de ações previamente estudadas, como explica Maria Paula Dallari Bucci:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades¹².

A partir dessa leitura, percebe-se que as políticas públicas são instrumentos para direcionar as ações estatais, definindo as prioridades de cada gestão, sem que haja prejuízo pela descontinuidade administrativa, fato comum no início do período democrático pós Constituição de 1988, em que grande parte da população desconhecia a necessidade de se envolver na formulação das políticas públicas, a fim de evitar o abandono das diretrizes vigentes e a criação de outras distintas, e muitas vezes contraditórias em relação às anteriores, gerando gastos públicos desnecessários¹³.

¹¹ Ver, nesse sentido, AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-266.

¹² BRASIL, Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf> Acesso em 16, mar. 2015.

¹³ Uma das grandes dificuldades do sistema atual é a falta de continuidade dos atos de governo praticados, principalmente, quando há mudança partidária no processo de transição. Cada novo governo significa alguma descontinuidade, sendo que “até certo ponto isso é positivo, pois permite inovações e avanços. Mas é amplamente reconhecido que a descontinuidade administrativa gera desperdício de energia política e recursos financeiros” (SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: Aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333).

Sendo assim, a participação popular deveria servir como critério de avaliação de determinada ação governamental, apontando os êxitos e as falhas no processo de implementação, proporcionando, assim, a chamada “retroalimentação (*feedback*)¹⁴”, definindo a continuidade ou mudança da política conforme o resultado alcançado.

Com o passar dos anos, o modelo neoliberal também deixou de ser referência nos países desenvolvidos, dando início ao pós-neoliberalismo, no qual surge um novo modelo de gestão pública, estruturado a partir de regras coletivas e participativas, sendo que o povo assume o papel central nos assuntos públicos, exigindo do Estado que as ações sejam transparentes, efetivas e contínuas, além de que tenham, nos anseios populares, as suas formulações iniciais.

Apesar do modelo em análise, não se conseguiu, no Brasil, colocar em prática o sistema já utilizado por outros Estados, devido à permanência de diversos problemas sociais e econômicos¹⁵, bem como a diferença cultural em comparação com países desenvolvidos, o que foi objeto de estudo de Boaventura de Souza Santos, o qual afirma que “diferentemente das sociedades centrais, em que há relativo equilíbrio entre os vários modos de produção de poder social (a economia, a política, a família e a posição no mundo), há um visível descompasso entre eles¹⁶”. Finaliza, o referido autor, que esse fenômeno faz com que haja uma relação de apropriação entre o Estado e a sociedade civil, colocando em pontos antagônicos a classe dominante e os excluídos, o que não ocorre nos países considerados desenvolvidos. Diante disso, cria-se um intervencionismo autoritário do Estado frente ao operariado¹⁷. Conclui, assim, o prefalado autor, sobre o autoritarismo:

O autoritarismo, sob a forma democrática de populismo e clientelismo, contribui, em grande medida, para que a lógica da ação do Estado (estatal, oficial, formal, pública) seja a cada passo interpenetrada, ou mesmo subvertida, por lógicas societárias particularísticas com influência suficiente para orientar a seu favor e de modo não oficial, informal e privado, a atuação do Estado¹⁸.

¹⁴ Ibid., p. 2320.

¹⁵ Este entendimento é compartilhado por BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São: Saraiva, 2006, p. 4.

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 104.

¹⁷ Ibid., p. 116.

¹⁸ Ibid., p. 75-76.

Importando os ensinamentos para o estudo das políticas públicas, verifica-se semelhança do ponto de vista procedimental, pois o que se percebe em nosso país é que o processo de implementação possui um grande viés exclusivista por parte do Estado, inserindo a participação popular apenas nos momentos exigidos pela legislação, ou seja, apenas naquelas situações nas quais houver prévia exigência legal, o que retira a voluntariedade da ação estatal e limita a almejada participação democrática.

Diante deste cenário, reflete-se sobre a importância não apenas de conceituar e entender o tema das políticas públicas no campo positivista, através da leitura das legislações surgidas nos últimos anos, mas também de aprofundar a análise sobre o efetivo cumprimento, por parte do Estado, dos preceitos de participação social na atualidade, o que será abordado na sequência.

2.2 Fases das políticas públicas

As políticas públicas, como já foi assinalado, só podem ser analisadas no contexto mais geral da política e da sociedade. Sendo a política um conjunto dinâmico, em permanente movimento, é importante que a análise identifique os principais momentos dos processos político-administrativos, que compõem o que se denomina de ciclo político¹⁹.

Para que se proceda a análise da situação atual vivenciada no campo das políticas públicas, faz-se necessário compreender o processo de execução das políticas públicas, analisando cada uma de suas fases²⁰.

Na primeira etapa, deve ser feita a percepção e a definição dos problemas existentes na região que será objeto da implementação da política pública, transformando em assunto político, de interesse coletivo, conforme a prioridade em se obter uma solução. Tal seleção será feita através de estratégias governamentais, as quais levam em consideração o planejamento definido pela equipe de gestão, pontuando as prioridades e necessidades, o que

¹⁹ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 8**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2315.

²⁰ Neste sentido, ver: DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALIM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009, p. 99-132. Para o autor, as políticas públicas são divididas em: identificação dos problemas na sociedade; montagem da agenda para deliberação, escolhendo as questões relevantes; formulação de propostas políticas para resolver os problemas; legitimação política para transformá-la em lei; implementação da política; e a avaliação final dos resultados.

não impede que alguns problemas sejam tratados de maneira preferencial, dependendo principalmente da repercussão na sociedade.

Uma vez feita a identificação do problema, passa-se a inseri-lo na agenda política como questão relevante a ser debatida, com a finalidade de atender ao interesse público e à promoção dos direitos, em consonância com os ditames da Constituição e dos demais instrumentos normativos.

O terceiro momento será o de formulação da política pública, em que se procederá ao estudo e conseqüente apresentação de soluções para o problema, escolhendo a alternativa mais adequada conforme os princípios administrativos da eficiência e legalidade. Essa fase de formulação está sempre sujeita a sofrer influências políticas, surgindo interesses pessoais e de grupos dominantes, sem grandes recursos técnicos, o que muitas vezes acaba por prejudicar o resultado final, que será apresentado na forma de programas, planos ou projetos.

Por fim, surge a fase de maior relevância, aquela que irá justificar todo o investimento estatal, concretizando tudo que foi formulado, através da materialização dos projetos desenvolvidos, que é a fase de implementação das políticas públicas. João Pedro Schmidt afirma a existência de dois enfoques sobre o processo decisório nessa fase. Há o enfoque *top down*, relacionado à implementação como um processo de cima para baixo, partindo da escala política para o nível técnico, sendo inviável na atualidade, por se tratar de um sistema autoritário, que não permite as devidas alterações ocorridas no decorrer do processo. O segundo enfoque é chamado de *bottom up*, de baixo para cima, que prioriza os atores, suas negociações e a participação dos atores sociais. O risco, neste enfoque, envolve a inobservância da legitimidade hierárquica das ações administrativas²¹.

A fase de implementação assume maior relevância dentre as demais por envolver a possibilidade de transformação social, culminando na solução de um determinado problema regional ou até mesmo contribuindo para o seu desenvolvimento, podendo ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Consiste, portanto, no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política adequada.

²¹ O conceito apresentado pelo autor analisa as políticas públicas a partir da definição de Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky, em obra intitulada *Implementation*, 1973. (Ver, nesse sentido, SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 8**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.318-2.320).

Ao final da análise das fases das políticas públicas, surge a última etapa – a da avaliação, que consiste no estudo dos acertos e das falhas em todo processo envolvido. Esta fase acaba por interferir de maneira direta no grupo político que está no poder, já que o resultado obtido nas urnas corresponderá ao êxito nas ações desenvolvidas. Sua importância está relacionada diretamente com a questão da descontinuidade administrativa, sendo interessante notar que a avaliação dos resultados estará associada à fase final do modelo cíclico do processo de política pública, mas também está intimamente relacionada com os estágios iniciais, porque os efeitos verificados pela avaliação de resultados servirão como subsídios para as ações futuras, sugerindo mudanças na política ou mesmo o término desta²².

Deve-se analisar com cautela o sistema de avaliação atual, já que as avaliações quase sempre serão feitas de maneira direcionada, conforme o interesse do grupo dominante, o que retira a imparcialidade do julgamento. Por tal razão, é necessário que existam instituições independentes para a avaliação, traduzindo a certeza de um governo melhor, e satisfação da população com os resultados reais.

2.3 Políticas públicas de Estado e de Governo

Sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências. A diferença do papel do governo, no contexto do desenvolvimento, reside exatamente na condição de planejamento e execução coordenada da ação; planejar estrategicamente, num prazo longo o suficiente para realizar objetivos, mas para um horizonte temporal breve, na medida necessária a que não se perca a credibilidade no processo²³.

O fortalecimento da democracia e a valorização do Estado, trazidos pela redemocratização do país, permitiram uma nova perspectiva da gestão pública do ponto de vista da ampliação da participação popular nas ações desenvolvidas, o que acarreta em maior legitimidade nas escolhas governamentais²⁴, conferindo maior eficiência na atuação representativa. Isso porque, com a possibilidade de efetiva participação das massas, é possível identificar sobremaneira os problemas sociais existentes, e as posteriores necessidades

²² RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_avaliacao_politicas_1.pdf >. Acesso em 25 de março de 2015.

²³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 33.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

reparativas através da implementação das políticas correspondentes, o que demonstra verdadeira inovação no sistema das políticas públicas.

Considerando o estágio de desenvolvimento de nosso país, identifica-se que a participação da sociedade não depende apenas da existência de instrumentos formais de participação, mas principalmente da conjugação destes com a vinculação das decisões tomadas pelo governo, o que implicaria em substancial melhoria do ponto de vista qualitativo e participativo, criando resultados que legitimam todo o processo. Em outras palavras, somente quando houver efetiva participação social nas tomadas de decisões é que as políticas públicas poderão atender às reais necessidades dos interessados, expondo as ações governamentais ao crivo do contraditório social e à incidência das normas e controles de maneira geral.

Assim sendo, o Estado modifica a forma de administração tradicional, centrada na burocracia e exclusão popular, ocorrendo abertura de um novo horizonte de demandas cada vez mais intensas, que reclamam a adoção de medidas coerentes, buscando validar tais medidas através do consenso entre governo e povo. Nos dizeres de Boaventura de Souza Santos, “a luta democrática é assim, antes de mais, uma luta pela democratização das tarefas de coordenação²⁵”. Isso quer dizer que, hoje, o Estado está ainda mais diretamente comprometido com os critérios de redistribuição, inclusão e exclusão.

Ao implementar políticas públicas, o Estado pontua os diversos parâmetros para ir em direção ao bem comum, estabelecendo um sistema de valores a ser atingido com o propósito de aumentar as condições gerais de funcionamento, no sentido de melhorar a qualidade de vida da população que, para tanto, deve ser consultada antes das ações, prevendo, assim, a interação com os diversos setores da sociedade, extrapolando, inclusive, os limites formais existentes em um sistema de democracia representativa, avançando para a almejada participação efetiva²⁶.

Contudo, cumpre salientar que não são todas as formas de políticas públicas que permitem a efetiva participação social, haja vista a falta de preparo da população em opinar sobre determinados assuntos, seja pela falta de educação direcionada para este fim, seja pela

²⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a democracia**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998, Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em 15 mar. 2015. p. 61.

²⁶ Este é o entendimento de MÓI, F. P. F.; FERREIRA, L. A. C.; TEOTÔNIO, P. J. F. Modalidades de participação-cidadã no horizonte de formação do direito positivo. In: FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz. **Hermenêutica, cidadania e direito**. Campinas: Millenium, 2005, p. 119-137.

complexidade dos temas abordados, cabendo ao Estado a obrigação de solucionar tais problemas de forma exclusiva, independente da opinião popular.

Necessário, portanto, identificar e diferenciar as políticas públicas de Estado e as políticas públicas de governo. A necessidade de traçar esse corte epistemológico justifica-se pela possibilidade de concentrar o enfrentamento do tema apenas quando se tratar de políticas públicas de governo, que permitem a efetiva participação popular, como será abordado.

Adotando uma compreensão compatível com os objetivos deste estudo, deve-se considerar o Estado como o conjunto de instituições permanentes, tais como os órgãos do executivo e legislativo, militares que visam instrumentalizar as ações do governo, e o Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade, sendo aqui envolvidos os vários atores da sociedade civil, além de políticos que vão orientar as ações de Estado por um determinado período.

Políticas públicas são, nesse caso, entendidas como ações de Estado, que atua implementando projetos de governo específicos, através de ações direcionadas a determinados setores da sociedade, a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

E em nosso ordenamento, as políticas públicas possuem como sujeito ativo principal, que será responsável pela elaboração, planejamento, execução e financiamento, sempre o Estado, seja diretamente, seja por meio de seus agentes, sendo que sua atuação é essencial e indispensável²⁷ na elaboração, planejamento e consequente implementação, pela identificação dos problemas sociais existentes, pois o próprio termo “políticas públicas” pressupõe a participação estatal²⁸.

Identificada, pois, a competência originária do Estado na implementação das políticas públicas, vem à tona a discussão acerca dos avanços conquistados com o passar dos tempos, culminando nos dias atuais com a admissão cada vez mais crescente da participação da sociedade como importante e necessária parceira, sem a qual o Estado perderia a legitimidade de suas ações, por afastar-se do consenso exigido. Em outras palavras, a nova conjuntura

²⁷ Ver, neste sentido, AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 233.

²⁸ Nesse diapasão, a definição do mesmo autor sobre o tema: “considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos.” (Ibid., p. 232.)

social trouxe ao universo jurídico que a responsabilidade pela implementação das políticas públicas não está mais concentrada apenas no governo, ocupante do cargo à época, mas muitas vezes na efetiva participação popular, que confere às medidas uma maior legitimidade²⁹.

Da análise do atual cenário, as políticas públicas podem ser efetivadas exclusivamente pelos governos constituídos, ou por estes em conjunto e parceria com a sociedade civil organizada, como escreve Fernando Aith:

Como implementadores de políticas públicas, temos os governos (federal, estaduais e municipais), que podem desenvolver suas políticas de forma autônoma ou através de parcerias com outros governos ou com a sociedade civil. É cada vez mais comum vermos sociedades civis sem fins lucrativos desenvolvendo ações a partir de políticas públicas formuladas e financiadas pelo Estado, numa parceria que vem se mostrando cada vez mais salutar à sociedade como um todo. Ressalte-se que sempre tais políticas serão executadas em benefício dos interesses comuns da sociedade e do desenvolvimento econômico, social, cultural, civil e político da nação (e sempre em consonância com o ordenamento jurídico vigente)³⁰.

O tema das políticas públicas, uma vez visto como processo de formação do interesse público liga-se à questão da discricionariedade administrativa que, ao reconhecer a intenção como inegável, confere legitimidade nas ações voltadas à solução do problema, através de decisões tomadas pelo processo da identificação, estudo e posterior possibilidade de se vincular a ação a determinados partícipes da sociedade civil. O processo de elaboração da política pública “seria propício a explicitar e documentar os pressupostos da atividade administrativa e, dessa forma, tornar viável o controle posterior dos motivos³¹”.

Ganha relevância para o Estado a questão da escolha entre desenvolver uma determinada política pública isoladamente ou clamar pela participação popular, o que conferiria maior legitimidade àquela ação. E o que vai determinar a escolha são as limitações ou as possibilidades de se vincular a ação estatal com a vontade popular, sendo cada vez mais necessária a compreensão dos limites que essa participação privada deve ter.

²⁹ O tema da legitimidade, que é a questão central do presente trabalho, será objeto de análise nos capítulos posteriores e, portanto, não será tratado neste momento.

³⁰ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 234.

³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 265.

Para tanto, leva-se em consideração três fatores principais: os objetivos da política pública; a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; e a forma de financiamento da política pública.

O primeiro fator, referente aos objetivos da política pública, faz referência à análise do que se busca com determinada escolha, onde e quem pretende se atingir com a implementação. Uma vez que o objetivo traçado seja ligado à organização política do Estado, ou a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e de ordem pública, ela poderá ser considerada política pública de Estado. Percebe-se que o objetivo está estritamente relacionado com a parte estrutural do Estado, a fim de que garanta condições múltiplas a efetivar a promoção e proteção dos direitos constitucionais.

Desta forma, as políticas públicas de Estado passam a ser estudadas a partir do enfoque sobre quais as finalidades são objetivadas com sua implementação, e quando estas finalidades forem consideradas essenciais à organização política e social, ligadas à estrutura e ao desenvolvimento, serão consideradas dessa maneira, sobretudo para afastar o risco de desvirtuar-se do objetivo primário, constitucional, assim compreendidos os direitos fundamentais e garantias mínimas relacionadas à saúde, educação, trabalho, segurança, dentre outros. Cabe ao Estado a promoção de medidas voltadas à universalização dos serviços essenciais, com programas minuciosamente estudados e planejados, evitando desperdício dos recursos públicos.

Lado outro, as políticas públicas de governo não são universais, mas pontuais, específicas quanto ao seu objetivo, visando ampliar a eficácia das medidas implantadas. Para tanto, faz valer-se da participação da sociedade através do princípio democrático vigente, que confere ao povo a possibilidade de interferir nas ações estatais. Isso porque a possibilidade de êxito com determinada ação política está intrinsicamente ligada à legitimação social³².

A escolha das diretrizes políticas, relacionadas aos objetivos de determinado programa, e a participação de setores específicos são os pilares para que se alcance os resultados desejados. E essa é a tendência universal nos países desenvolvidos, que começa a caminhar também no Brasil, pois há cada vez mais as ações governamentais voltadas para isso. Mesmo no exercício de competências discricionárias devem exprimir não a decisão

³² Esse é o pensamento de Paulo Bonavides, quando afirma que a democracia participativa “configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização”. (BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 19).

isolada e pessoal do agente público, mas escolhas politicamente justificáveis em parceria com os interesses públicos³³.

Terminada a análise do primeiro fator de diferenciação, discorre-se sobre o segundo fator, relacionado à forma de elaboração, planejamento e execução da política pública, aqui compreendido o exame de quem poderá promover tais ações. Em regra, as políticas públicas de Estado não podem ser objeto de delegação ou terceirização, nem tampouco de quebra de continuidade, sendo que no caso das políticas públicas de governo, estas podem ser delegadas ou terceirizadas, bem como poderão sofrer quebra de continuidade. Algumas destas políticas só podem ser executadas pelo Estado, sem qualquer interferência privada, devido à complexidade dos temas envolvidos, geralmente ligados a instituições que formam o mecanismo estatal, visando à proteção dos direitos humanos fundamentais e a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Uma administração pública informada por uma concepção crítica de Estado, que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder, deve estabelecer como prioritários programas de ação universais, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

Importante fator de apreciação diz respeito à quebra de continuidade. Enquanto as políticas públicas de Estado não podem ser interrompidas, independente do interesse político relacionado, ou do grupo dominante no poder, as políticas de governo mudam de acordo com a vontade momentânea dos agentes políticos no poder, o que muitas vezes acaba por prejudicar o maior interessado: o povo³⁴.

Em regra, deve-se organizar o sistema para impedir a incidência da descontinuidade administrativa relacionada à implementação das políticas públicas, cuja legitimidade será experimentada ao levar-se em consideração não apenas os projetos políticos de determinado grupo político no poder, mas sim o interesse público manifestado através da sociedade. O êxito de determinada política pública, portanto, está relacionado com o processo que precede a implementação, sendo que as informações prestadas pela população relacionadas às realidades daquele local específico devem ser consideradas, a fim de atingir o objetivo principal de desenvolvimento.

³³ Ver, neste sentido, BUCCI, Maria Paula. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006., p. 267-278.

³⁴ O tema da descontinuidade administrativa será objeto de melhor análise em subcapítulo posterior.

Em síntese, as políticas de Estado até admitem a participação da sociedade, mas sempre de maneira complementar e subordinada à vontade estatal, e as políticas de governo, por sua vez, permitem maior participação social, por serem direcionadas a determinadas regiões ou grupos de interesse específicos.

Por fim, o último fator na diferenciação entre as políticas de Estado e governo diz respeito à forma de financiamento. Nas políticas de Estado, o financiamento será sempre suportado pelos cofres públicos, arrecadado dos tributos impostos à sociedade, enquanto, nas políticas de governo, podem contar com recursos privados para sua implementação, sempre com regulação estatal.

2.4 O atual cenário das políticas públicas

A despeito dos inquestionáveis avanços institucionais das últimas décadas no Brasil, no período que se segue à redemocratização, com eleições regulares, governos progressivamente mais responsivos e o controle judicial cada vez mais atuante, a evolução ao desenvolvimento hoje é resultado muito mais da libertação de forças econômicas e sociais latentes do que de ações coordenadas ou planejadas³⁵.

Nos últimos anos, foram verificadas algumas modificações na estrutura democrática nacional, especialmente naquelas relacionadas à criação de mecanismos novos de controle, acompanhamento e participação nas políticas públicas, que até então eram limitados pelo próprio sistema democrático representativo previsto na Constituição Federal de 1988. A população participava das políticas públicas através de seus representantes, devido à previsão contida no sistema representativo, que não concebia mecanismos efetivos de avaliação e consequente participação da sociedade nas escolhas governamentais.

Com isso, o tema das políticas públicas passou a ser objeto de estudos dos participantes do processo jurídico em uma época em que os direitos sociais e transindividuais deixam de serem meras declarações retóricas e passam a ser direitos positivados em constituições e leis, em busca de interesses juridicamente pertinentes, como “esquema de agregação de interesses e institucionalização dos conflitos³⁶”. Isso quer dizer que os problemas passam a ter a necessidade de serem solucionados de maneira efetiva, e não apenas quando houver disposição legal.

³⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 33.

³⁶ CAMPINLONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 85.

O desenvolvimento das políticas públicas deve ser realizado com coerência aos interesses sociais, que ilustram as reais necessidades da comunidade a qual, por sua vez, deve se interessar pelos assuntos que lhe afetam. E aqui se procede à análise de dois aspectos antagônicos, em que a responsabilidade pelo afastamento popular deve ser atribuída ao Estado, mas também ao povo, que tem enraizado em sua cultura a tendência em se manter ausente da esfera pública, omitindo-se das decisões políticas com certa indiferença.

As recentes manifestações populares surgidas nos últimos anos demonstram a quebra desse paradigma, retomando a força e o vigor dos interesses populares em face dos desmandos estatais, alcançando expressivos resultados na modificação de diversas políticas públicas. Como exemplo, cita-se as manifestações ocorridas na cidade de São Paulo, em que o povo saiu às ruas para protestar contra o aumento das passagens de transportes públicos, conseguindo diminuir os valores³⁷.

Ao analisar o movimento, Paolo Gerbaudo afirma ser a noção de povo a chave para entender esses novos movimentos. “A alegação básica deles é que representam todo o povo, e não apenas uma classe, na luta contra um Estado visto como corrupto. Isso os diferencia dos movimentos antiglobalização, que reuniam minorias e tinham um espírito global”. E como consequência, o autor alega ter havido um rompimento do contrato social, pois a classe política “rompeu o contrato social que sustenta o sistema representativo. O acordo era: Vocês, o povo, nos concedem o poder. Em troca, nós atendemos às suas demandas. Agora, as pessoas percebem que a classe política só está atendendo à sua própria agenda³⁸”.

Já pela posição do pensamento neoliberal, as políticas públicas devem ser consideradas com o mínimo de intervenção estatal na sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio³⁹.

³⁷ Diversas foram as mobilizações ocorridas no período, resultantes da indignação com as injustiças cometidas pelo Estado. Márlon Reis descreve que “a consciência social crítica que motivou milhões de nós a irmos para as ruas em grandes protestos em 2013 não parte do nada, mas corresponde ao aumento do nível de indignação que provém da descoberta da injustiça e da crença de que as coisas podem e precisam mudar”. (REIS, Márlon. **O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política**. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 29).

³⁸ FRANCO, Bernardo Melo. Objetivo de manifestações é nova forma de democracia. **Folha de São Paulo**, Londres (Inglaterra), 08 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/117886-objetivo-de-manifestacoes-e-nova-forma-de-democracia.shtml>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

³⁹ Cf. Reginaldo C. Moraes: “O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo

Contudo, o excesso de participação da sociedade nas políticas públicas não é incompatível com os novos sujeitos sociais que surgiram nos últimos anos, representando determinados setores da sociedade, ou até mesmo toda sua dimensão, quando trata de interesses universais como precariedade da saúde, falta de planejamento na segurança, investimentos excessivos em obras destinadas a sediar eventos internacionais (cujas críticas serão apontadas no subcapítulo posterior), dentre outros. Assim, a participação social serviria para validar e legitimar a escolha pela política pública adequada, e os melhores meios de implementá-la, pois “qualquer administração pública, para se configurar como democrática e comunicativa precisa, então, contar/construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida através de ações comunicativas permanentes com todos os agentes envolvidos e alcançados pelo exercício do poder político – institucionais ou não⁴⁰”.

A adoção de determinadas políticas públicas deve se nortear pelo princípio do consenso, que valoriza não apenas a imposição legal, mas o respeito aos interesses das pessoas envolvidas, através de constantes diálogos entre administrador e a coletividade⁴¹. Isso já pode ser observado em diversas modalidades de intervenção popular, como as audiências públicas e as leis de informação pública.

A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos, os quais refletem e incorporam fatores culturais, como acima referidos, estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade. Indubitavelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos direitos, incorporados ao exercício da participação política. Em um Estado de inspiração neoliberal, as ações e estratégias sociais

tolerada. Dela só podem resultar distorções naqueles três eixos mencionados (riqueza, eficiência, justiça). Quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público (as regulações legais) ou sustentar suas atividades (a taxação), inibe aquilo que é mola propulsora do progresso e afeta a competitividade dos agentes”. (MORAES, Reginaldo Camello Corrêa. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 15. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>> Acesso em 21 mar. 2015).

⁴⁰ Este é o entendimento de: LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**, tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 858.

⁴¹ Conforme descrição de: MÓI, Fernanda de Paula Ferreira; FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; TEOTÔNIO, Paulo José Freire. Modalidades de participação-cidadã no horizonte de formação do direito positivo. In: FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz. **Hermenêutica, cidadania e direito**. Campinas: Millenium, 2005, p. 127-131.

governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua capacidade limitada, não usufruem do progresso social, tornando-se meros “sujeitos oprimidos⁴²”.

Têm-se, portanto, que o atual cenário das políticas públicas deve ser analisado a partir da compreensão dos diversos acontecimentos na esfera social, que tem mudado o conceito primário utilizado. O exemplo a ser citado na atualidade é o das recentes manifestações contra o atual governo, que não consegue desenvolver um planejamento eficiente para solucionar os problemas sociais existentes, e enfrenta diversos cenários desfavoráveis ligados a práticas corruptas e imorais. O povo tem se posicionado contrário e articulado inúmeras ações na tentativa de alteração do cenário político. Sem adentrar no mérito das manifestações, mas apenas para ilustrar a saciedade por mudanças estruturais, destaca-se os movimentos articulados como demonstração do interesse popular em participar das ações políticas⁴³.

Desse modo, afirma-se a necessidade de estabelecer uma leitura onde o sistema político mostre-se indissociável do sistema social, como exige a sociedade contemporânea, sendo que a inobservância desta regra resultará na ausência de efetividade nas políticas públicas, traduzindo em ilegitimidade política e social. E a atualidade mostra um certo distanciamento a essa almejada necessidade, pois o que se percebe são as inúmeras promessas políticas não realizadas, que ficam apenas no campo das metas e projetos, mas nunca são implementadas, o que, de certa forma, engana a população. Há de se compreender a inserção dos movimentos sociais nas sociedades contemporâneas como fatores que influenciam as decisões estatais, e vão conferir maior legitimidade em todo o processo decisório⁴⁴.

⁴² O termo aqui utilizado faz referência à denominação de Paulo Freire ao distinguir os opressores e os oprimidos da sociedade. Os opressores seriam os governantes, e os oprimidos o povo, que em virtude da educação bancária recebida, não se sente capaz de articular ações contrárias ao aparelho estatal, temendo a própria liberdade. Vale ressaltar o estudo do prefalado autor, haja vista que atemporal, encaixando-se perfeitamente nos dias atuais, principalmente quando afirma que “a pedagogia do oprimido, como pedagogia humanista e libertadora, terá dois momentos distintos. O primeiro, em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se na práxis, com a sua transformação; o segundo, em que, transformada a realidade opressora, esta pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo de permanente libertação”. (FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 50ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, p. 23).

⁴³ Cf. inúmeras matérias publicadas na mídia, dentre as quais a Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo. (O ESTADO DE SÃO PAULO. Artigo publicado pelo editorial do jornal, intitulado: **Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do País**. São Paulo, 15 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-contradilma-levam-multidao-as-ruas-do-pais,1651418>>. Acesso em: 26 mar. 2015; e FERRAZ, Lucas. Maioria foi as ruas contra corrupção, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1603885-maioria-foi-as-ruas-contracorrupcao-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2015).

⁴⁴ Esse entendimento é compartilhado pelo autor: MANTOVANELLI JUNIOR, Oklinger. **Políticas públicas no século XXI**. A perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre). Blumenau: Edifurb, 2006, p. 61-64.

O que se percebe é que o distanciamento entre o governo e o povo, encontrado nos primeiros anos após a redemocratização do país, já não encontra mais espaço, ainda que o cenário vivenciado à época deva ser analisado sob outra ótica, haja vista que o país saía de um regime de opressão para ingressar em uma era de expansão dos direitos democráticos.

2.5 Problemas centrais das políticas públicas: o populismo e a descontinuidade administrativa

La tendencia populista juega con la necesidad de los pueblos para imponer una dictadura, anulando la dignidad de las personas, porque es una postergación de la pobreza, de la ignorancia e de mantener a los pueblos sometidos bajo la ilusión de que solo los bienes materiales son los que importan a la hora de votar⁴⁵.

O populismo deve ser visto como um dos entraves principais à eficiência das políticas públicas, haja vista que as razões ideológicas perdem a importância que deveriam ter e já não há um respeito pelo argumento, valorizando-se os discursos vazios voltados tão somente ao convencimento. O Congresso Nacional é, hoje, uma representação de forças econômicas do Brasil e não da sociedade⁴⁶.

Outro problema do populismo apontado no discurso em epígrafe é o de “anular a dignidade das pessoas⁴⁷”, fazendo-as não se sentirem capazes e nem dignas para governar suas próprias vidas, necessitando de alguém que maneje absolutamente tudo para poder seguir adiante. Aqui se depara com uma situação real em nosso país, haja vista que se atribui grande

⁴⁵ A epígrafe do presente subcapítulo foi extraída do pronunciamento de Gloria Alvarez, ativista civil da Guatemala, e sustenta críticas ao populismo nos países da América Latina. Na concepção da autora, o populismo pode ser considerado o atalho no qual jogamos com as paixões, ilusões e ideais das pessoas, prometendo o que é impossível, aproveitando-se da miséria dos indivíduos, deixando-os absolutamente de fora da razão e lógica na tomada de decisões. Joga-se com a necessidade para, de fato, impor uma ditadura. E o argumento é justificado desde a antiguidade, pois os filósofos gregos já previam isso quando analisaram as desvantagens dos três tipos de governo: a monarquia, que pode se converter em uma ditadura; a aristocracia, que se degenera em oligarquia, como nós conhecemos hoje, uma vez que nossas elites se degeneraram; e, por fim, a democracia, onde todos governam e se torna uma demagogia que todos conhecem na América Latina. A solução apresentada diante dessa afirmação seria a República, que anula os vícios das três formas de governo para agrupá-las e formar a instituição que o populismo, hoje, está destruindo, dia a dia, já que os líderes populistas anulam toda a razão e toda a lógica do argumento, considerando apenas seus interesses pessoais (ALVAREZ, Gloria. Discurso apresentado no 1º *Parlamento Iberoamericano de la juventud: Democracia y Participación Política*, no fórum intitulado *La defensa de la democracia y los derechos humanos, compromiso de todos*. Zaragoza, Espanha: Rede Iberoamericana Líder. 17-19 set. 2014. Disponível em: <<http://www.iberoamericalider.org/parlamento-iberoamericano-de-la-juventud-2014/>>. Acesso em 12 mar. 2015).

⁴⁶ REIS, Márlon. O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 92 REIS, Márlon. O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: LeYa, 2013..

⁴⁷ ALVAREZ, Gloria., op. cit., 2014.

parte do êxito do atual governo nas últimas eleições graças a uma política pública social, que é o programa Bolsa Família, o qual concede auxílio aos menos necessitados, mas sem a perspectiva de melhoria, garantindo, assim, o voto aos políticos interessados, e não a libertação da pobreza para as futuras gerações.

A prática está enraizada na cultura nacional e, para proceder à análise de seus efeitos, faz-se necessário apresentar, sucintamente, as características do populismo como fenômeno político, que vigorou no Brasil a partir de meados do século passado e cuja prática continua presente nas ações políticas.

Segundo Jorge Ferreira, ao elucidar a gênese do populismo na sociedade brasileira, enfatiza que 1945 foi um ano-chave para as primeiras formulações sobre o populismo, sobretudo em função do contexto de democratização iniciado naquele período. O autor destaca, ainda, que as ideias a partir das quais se fundaram as primeiras noções acerca do populismo não contavam com rigor acadêmico, mas tinham como objetivo forjar imagens politicamente desmerecedoras dos adversários⁴⁸.

Também, segundo o mesmo autor, “o político populista surge como personagem que agiria de má-fé, mentindo e enganando o povo, sobretudo nas épocas de eleição, prometendo tudo e nada cumprindo⁴⁹”. Tal realidade mostra-se bem próxima na atualidade, em que parte da sociedade parece se deixar induzir por aquele que consegue melhor manipular seu imaginário, bem como por aquele que oferece algum benefício a fim de receber seu voto.

A aplicação no cenário das políticas públicas é bastante evidente, já que estas são utilizadas pelos populistas como o instrumento de manipulação das massas e de perpetuação no poder, sem abrir possibilidades à efetiva participação popular. O poder é quase sempre o objeto de desejo da maioria dos políticos, que não medem esforços para alcançá-lo, independente dos meios utilizados.

⁴⁸ Em complemento, afirma o autor que isso ocorreu pois as “elites liberais que perderam o poder em 1930, contrariadas com o intervencionismo estatal na economia, o cerceamento do regionalismo político, os ataques à tradição liberal individualista, a elevação dos trabalhadores à categoria de cidadãos e as arbitrariedades da ditadura do Estado Novo, mas sobretudo com o movimento “*queremista*”, passaram a explicar o apoio dos assalariados a Vargas, ressaltando a demagogia, a manipulação, a propaganda política, a repressão policial, entre outros fatores, sugerindo uma relação destituída de reciprocidade: o Estado, com Vargas, surgia como todo-poderoso, capaz de influenciar as mentes das pessoas; a sociedade – os trabalhadores em particular –, amedrontada com a polícia e confundida pela propaganda política estatal do DIP, era transformada em massa de manobra e, portanto, vitimizada. [...] O “populismo”, portanto, surgiu primeiro como uma imagem desmerecedora e negativa do adversário político, e somente depois como uma categoria explicativa de âmbito acadêmico”. (FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história** – debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 8-9).

⁴⁹ Ibid, p. 7.

Tal fenômeno não é recente, e pode ser notado desde a antiguidade. Nicolau Maquiavel já tecia comentários acerca da busca pelo poder como objetivo principal do líder, não existindo obstáculos permanentes que o impeçam de chegar ao objetivo. Em sua obra, descreve homens que obtiveram a oportunidade de comandar por serem apenas sucessores de soberanos, outros por serem nomeados em principados eclesiásticos, sem se esquecer daqueles que tomaram o poder pela força das armas. Em todos os casos, descreve as qualidades e os defeitos do príncipe em questão e o que fez para manter ou perder o poder⁵⁰.

Trazendo essa análise para o processo das políticas públicas, percebe-se que não é diferente quando os detentores do mandato eleitoral articulam suas ações com vistas à permanência no poder, com a continuidade do mesmo grupo político. Isso justifica, por exemplo, diversos investimentos considerados superfaturados em determinadas obras da Copa do Mundo, que acabaram não trazendo retorno às cidades que foram agraciadas a ponto de justificar seus investimentos. Tais investimentos foram feitos sem uma análise técnica, mas meramente política, com intuito de agradar ou não determinados grupos econômicos e de classe.

Por fim, encontra-se a questão da descontinuidade administrativa, que impede a concretização de diversas políticas públicas pelo simples fato de terem sido formuladas por outro grupo político, atrasando o desenvolvimento e impedindo o planejamento a longo prazo. A alternância de poder significa possibilidade de sucessão de governos diferentes. Entre seus aspectos positivos está a renovação de esperanças, nos administrados, de que algo melhor possa ser feito na nova gestão. Seu lado pernicioso é alinhar-se à descontinuidade administrativa.

Assim, o próprio grupo articulador da política pública utiliza o argumento de que a política não será mantida caso não permaneçam no poder. Como exemplo, novamente citamos as últimas eleições presidenciais, quando o governo utilizou da mídia para convencer o eleitor de que, caso perdesse as eleições, haveria a interrupção do programa Bolsa Família, causando impacto nos eleitores de baixa escolaridade, cuja concentração maior se encontra no nordeste

⁵⁰ Maquiavel afirma que “um príncipe prudente não pode nem deve manter a palavra dada quando isso lhe é nocivo e quando aquilo que a determinou não mais exista”. Em outras palavras, a busca pelo poder, e a manutenção, deve ser traçada sem obstáculos morais, sendo necessário ser bom simulador e dissimulador, pois “tão simples são os homens, e obedecem tanto às necessidades presentes, que aquele que engana sempre achará a quem enganar”. (MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Florença, Itália, 1515. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/cv000052.pdf>>. Acesso em: 12/02/2015).

do país, pois podem ser considerados com pouco conhecimento e informação capazes de permitir um perfeito discernimento da verdade⁵¹.

Neste caso específico, percebe-se que o tema da descontinuidade administrativa foi tratado inversamente, sendo que o próprio articulador da política social utilizou-se do argumento de descontinuidade do programa a fim de angariar votos, o que, com a devida vênia, retrata uma das falhas do sistema das campanhas eleitorais brasileiro, pautado em promessas infundadas e manipulação de eleitores desprovidos de conhecimento suficiente para interpretar as informações, o que representa a maioria em nosso cenário nacional. Em diversas ocasiões, a então candidata afirmou que o “programa de transferência de renda corria o risco de ser extinto se seus adversários vencessem a eleição presidencial⁵²”.

Paralelo a estes acontecimentos, pode se constatar que a descontinuidade administrativa se faz presente em todas as fases do ciclo das políticas públicas, da formação da agenda à avaliação da política, sendo que na maioria das ocasiões ocorrerá na fase da implementação, o que não impede que planos e decisões sejam adiados, ou alternativas de políticas descartadas por possuírem ligação com outra gestão. Isso coloca a falta de planejamento como característica principal da descontinuidade. Neste sentido,

Isso importa que o Direito já não seja mais apenas a representação da ordem estabelecida, a defesa do presente, mas também a formulação de uma ordem futura, a antecipação do porvir. É o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentalizando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino. Um dos desafios para a implementação desse planejamento da ação estatal é discutir o como organizar as funções públicas do Estado, mas também e prioritariamente o que organizar⁵³.

⁵¹ O tema foi objeto de inúmeros artigos jornalísticos, dentre eles do portal G1, em que a Presidente, então candidata, afirma que o programa “vai acabar se eles forem eleitos. Enquanto eu for presidenta da República, garantir emprego, garantir direito trabalhista, garantir salário, eu vou garantir”. (TOMAZ, Kleber. Dilma diz que bolsa família ‘vai acabar’ se adversários forem eleitos. **Portal G1**. São Paulo, 20 set. 2014). Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/dilma-diz-que-bolsa-familia-vai-acabar-se-adversarios-forem-eleitos.html>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

⁵² Ver, neste sentido, a reportagem sobre o segundo turno da prefalada eleição de 2014: “em meio à disputa presidencial mais acirrada dos últimos 25 anos, essa fatia do eleitorado será fundamental para o resultado final. É nela que esteve a base mais sólida de Dilma no 1.º turno. Nos 150 municípios do país com maior proporção de famílias atendidas pelo programa em relação ao total de habitantes, a petista teve uma média de 78% dos votos válidos – ou seja, 36 pontos percentuais a mais que a média nacional de 42% que a petista obteve”. (GONÇALVES, André. O peso do bolsa família na eleição. **Gazeta do Povo**. Paraná, 18 out. 2014). Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2014/o-peso-do-bolsa-familia-na-eleicao-ef3iu.0rwwpbcvvegxp eos5e8e>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

⁵³ GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988, apud BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 189.

Portanto, deve-se concluir que o planejamento é necessário para validar a continuidade, independente da fase específica da política estudada, e a consciência da questão ao longo das diversas etapas pode favorecer a sustentação de uma política, ainda que ao longo de diferentes governos. Assim, a própria chance de continuidade pode servir como parâmetro de decisão na hora de se adotar uma política, ou pode privilegiar a adoção de certas estratégias, na etapa da implementação, que crie meios que dificultem a interrupção não justificada.

Identifica-se, desta forma, a estrita ligação entre os temas do populismo e da descontinuidade administrativa em políticas públicas, com as falhas do sistema democrático representativo, ao não conceber instrumentos adequados de participação e controle com relação à continuidade das políticas públicas implementadas.

3 A FRAGILIZAÇÃO DA CIDADANIA CAUSADA PELOS PROBLEMAS ATUAIS DA REPRESENTATIVIDADE

O povo, fonte de todo poder legítimo, segundo confissão política dos melhores filósofos e pensadores da liberdade, ainda não legisla diretamente, qual lhe cumpre na práxis e na doutrina. Mas um dia há de fazê-lo, sem intermediação dos canais representativos. Há, portanto, que ministrar a cidadania, desde já, a lição constitucional dos preceitos que possibilitam e fazem exequível a imediata adoção da democracia participativa⁵⁴.

É inegável o papel da Constituição Federal como principal instrumento de transformação em nosso País, reconhecendo os direitos fundamentais e garantias mínimas de subsistência. Da mesma forma, com relação ao sistema democrático e eleitoral instituído, o qual anulou o cenário autoritarista do regime militar, implantando uma nova ordem de representação política e social.

Isso representou um avanço imensurável na vida de todos os cidadãos, que passaram a ser considerados como atores participantes do processo social, interferindo diretamente na escolha dos melhores representantes que, em tese, irão desempenhar funções voltadas a melhoria da sociedade. Diferente não é na área das políticas públicas, que passaram a ser desenvolvidas com maior preocupação para os resultados, com cobrança de efetividade e responsabilidade, e com a necessidade de aprovação social.

Ainda assim, percebeu-se, com o passar dos anos, algumas falhas do sistema representativo, principalmente aquelas relacionadas com a ausência de efetiva representação política⁵⁵. Explica-se: o povo elege seus governantes, mas estes, muitas vezes, não o representa, o que acaba por descaracterizar o processo democrático representativo e, conseqüentemente, tornar ilegítimas as ações praticadas, principalmente no âmbito das políticas públicas. Uma vez que os atos de governo sejam praticados de maneira contraditória

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**, 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p.345.

⁵⁵ “Todas essas questões, para os teóricos do “direito reflexivo”, não conduzem à negação da democracia e da própria política, mas, isto sim, ao desafio de sua reconceituação, requalificação e reorganização a partir de uma nova realidade. Se é certo que a política não é mais a instância central da sociedade, porém apenas um de seus sistemas e “discursos” entre tantos outros, e que as sociedades se auto-regulam pelo exercício consciente e contínuo de cooperação, reconhecendo como inevitáveis e legítimas a pluralidade de interesses e a diversidade de valores, somente uma democracia organizacional, afirmam eles, teria condições de assegurar esse exercício e de viabilizar a canalização de toda essa diversidade em direções construtivas”. (FARIA, José Eduardo. A globalização econômica e sua estrutura jurídica: democracia organizacional, exclusão e direito social. In: FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 222).

aos interesses populares, sem que haja uma justificativa plausível e coerente, distancia-se do conceito primitivo da representatividade, limitando seus efeitos ao sufrágio universal.

A consequência dessa teoria pode ser observada no enfraquecimento da cidadania, haja vista a anulação de sua premissa fundamental, que é a inclusão social e política, já que o povo, como legítimo detentor do poder, se distancia daquele que tem o dever de representá-lo, não possuindo instrumentos efetivos para questionar as ações não legítimas.

Pretende-se, no presente capítulo, proceder a uma análise inicial das conquistas constitucionais, passando a apontar os sintomas da mencionada fragilização da cidadania como consequência das possíveis falhas do sistema democrático representativo.

3.1 As conquistas sociais e políticas alcançadas pela Constituição Federal de 1988: o novo conceito de cidadania

Senhoras e senhores constituintes,
Temos ódio da ditadura. Ódio e nojo.
Amaldiçoamos a tirania aonde quer que ela desgrace homens e nações.
Principalmente na América Latina.
A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança⁵⁶.

O discurso proferido pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte demonstrava toda a preocupação em resgatar os valores da sociedade, outorgando aos constituintes do povo o direito de, enfim, tornarem-se cidadãos. Isso implicava no reconhecimento não apenas dos direitos fundamentais, pilares de qualquer texto democrático, mas também de participar ativamente das decisões estatais, através de seus representantes, que passariam a ser eleitos pelo voto popular, livre de qualquer manipulação, ao menos em tese⁵⁷.

A transição de um Estado autoritário, intolerante, e muitas vezes violento, para um Estado democrático de direito representa um salto qualitativo sem precedentes, alcançando o

⁵⁶ GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 out. 1988. **Revista Direito GV n. 8**. São Paulo, 2008, p. 595-602. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/discurso-deputado-ulysses-guimaraes-presidente-assembleia-nacional-consti>. Acesso em: 14 fev. 2015.

⁵⁷ A teoria do sistema eleitoral livre de manipulação se mostrava adequada naquele momento. Porém, com o passar dos anos, o sistema passou a sofrer constante manipulação, e de diversas maneiras, desde o período eleitoral, até no processo de políticas públicas implementadas quase sempre com vistas a determinados objetivos populistas.

país, enfim, ao patamar de respeito nacional e internacional, não apenas pelos cidadãos, mas também pela comunidade internacional, que até então enxergava o Brasil como um lugar repleto de “golpes, contragolpes e quarteladas, em sucessivas violações da ordem constitucional”, sendo, portanto, o rito de passagem para a maturidade institucional brasileira, como afirma Luis Roberto Barroso: “nos últimos vinte anos, superamos todos os ciclos do atraso: eleições periódicas, Presidentes cumprindo seus mandatos ou sendo substituídos na forma constitucionalmente prevista, Congresso Nacional em funcionamento sem interrupções, Judiciário atuante e Forças armadas fora da política⁵⁸”.

Destaca-se que o Estado da Constituição e do reconhecimento dos direitos fundamentais só tem razão de ser em um Estado Democrático de Direito, que é aquele que fornece resposta às deficiências do Estado Social, e confere ao povo o exercício do poder de que é titular. Caracteriza-se, pois, pela ampla participação popular na formação da vontade política e na real possibilidade de fiscalização dos atos de governo por parte dos cidadãos, sendo a soberania popular o princípio basilar. Assegura, ademais, um sistema de direitos fundamentais delineado em uma Constituição. Nesse sentido, resume José Afonso da Silva, que:

São vetores do Estado Democrático de Direito os princípios da constitucionalidade (Estado fundado em uma Constituição), da democracia (Estado cujo regime político é a democracia), do sistema de direitos fundamentais (Estado garantidor de tais direitos), da justiça social (Estado que prioriza a ordem social e cultural), bem como os postulados da igualdade, divisão de poderes, legalidade e segurança jurídica⁵⁹.

A Constituição Federal de 1988 promoveu avanços em diversas áreas e setores, principalmente no plano dos direitos fundamentais, centralizando o princípio da dignidade humana como precursor dos demais, além de conferir, no âmbito dos direitos individuais, diversos instrumentos de expressão e participação. No campo dos direitos sociais, estritamente entrelaçado com o das políticas públicas, que vão instrumentalizar as ações de combate às desigualdades, encontramos as maiores dificuldades práticas em implantar os direitos positivados no texto, devido à ineficiência e imoralidade presentes em alguns grupos políticos dominantes, o que acaba por impedir a evolução desejada. Permitiu, também, a organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas sociais, por meio da

⁵⁸ BARROSO, Luis Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o estado a que chegamos. In: **Revista de direito do Estado**: RDE, n. 10, p. 25-66, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20081127-03.pdf>. Acesso em 27 jan. 2015.

⁵⁹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 126.

aprovação posterior de leis federais específicas de cada área, como Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto da Cidade, entre outras, e criaram-se espaços de negociação e cogestão destas políticas⁶⁰.

Da mesma forma, a sociedade civil desempenhou papel fundamental para a constituição e aprovação de todas estas leis, afirmando o importante significado social como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade. Além da abertura e consolidação destes canais de participação em políticas sociais como os conselhos gestores de políticas, a promulgação da Constituição foi o momento em que diferentes forças políticas procuraram desenvolver propostas de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, cada uma delas afirmando como deveria ser a construção democrática no Brasil.

A participação adquiriu sentidos diversos: de um lado, trata-se de uma força que interpela o Estado na aposta da democratização das políticas praticadas; de outro, não passa de um instrumento que legitima a população como público-alvo de políticas compensatórias. E esta é, sem sombra de dúvidas, a especificidade maior das políticas sociais, o que torna o investimento nas pessoas e seu compromisso com o projeto político algo essencial para o sucesso de cada uma das políticas. Como exemplo, citamos:

Se uma reforma de saúde pretende promover a cidadania através de assegurar o direito à saúde, ela pode resultar justamente em seu oposto, se, no final da linha, a relação do médico com a paciente termina por ser uma prática que desqualifica o conhecimento popular da paciente, nega-lhe o direito ao conhecimento sobre sua condição, nega-lhe, às vezes, até mesmo o direito a ter um nome (Como no tradicional: “E então, Dona Maria?”, quando este é usado como um nome genérico)⁶¹.

Trazendo a análise supra para a nossa discussão central neste capítulo, sobre a relação entre políticas sociais praticadas e cidadania no período da redemocratização, em outros dizeres, a afirmação da capacidade de transformar as relações de poder a partir do campo de práticas, conhecimentos e serviços das políticas sociais, torna-se muito mais do que

⁶⁰ Neste sentido, ver o artigo de: FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em: <<http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicassociaisdemocratizacaolocal.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2015.

⁶¹ Sonia Fleury afirma ser esta, portanto, a razão pela qual podemos constatar que elas podem ser, “ao contrário de meras reproduzoras das relações de dominação, um espaço privilegiado para a transformação social, em que esta relação singular entre profissional e usuário seja capaz de aumentar a consciência cidadã e facilitar o acesso aos recursos de poder monopolizados pelas elites”. Ibid., p. 05.

simplesmente um instrumento para possibilitar o acesso a um bem ou serviço, mas um poderoso mecanismo para a sociedade, definindo as condições de inclusão na comunidade alvo.

Surge, a partir daí, um novo conceito de cidadania, envolvendo múltiplas dimensões, tendo como pressuposto a inclusão ativa dos indivíduos em uma comunidade política nacional que compartilhe um sistema de crenças em relação aos poderes públicos, à própria sociedade e ao conjunto de direitos e deveres que estão envolvidos nesta condição de cidadania que, segundo Francisco de Oliveira, tem como conceito “o Estado pleno de autonomia dos indivíduos enquanto cidadãos ativos e conscientes que, atuando no espaço público, forjam seus direitos e as instituições sociais democráticas⁶²”.

Essa cidadania também pressupõe uma dimensão igualitária básica que vai ser traduzida em um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) e deveres. Para atingir a igualdade implícita na cidadania, faz-se necessária a existência de critérios impessoais, objetivos e universais na distribuição de recursos públicos, o que se mostra distante da realidade, principalmente em sociedades nas quais predomina uma cultura patrimonialista, em que ocorre a apropriação indevida de recursos públicos e a troca de favores implantada na cultura política, como demonstra a formação histórica do Brasil. Nela, é possível perceber a presença de elementos relativos a um aparato burocrático desvinculado do interesse público na sociedade brasileira, cujos delineamentos conjunturais ainda podem ser percebidos nos contextos políticos, econômicos e sociais na modernidade.

Enfim, não se pode esquecer que a democracia é formada pela associação de cidadãos, não do povo, com base no conceito de que “a democracia do cidadão está muito próxima da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais e não a partir da concepção segundo a qual o Povo soberano limita-se apenas a assumir o lugar do monarca⁶³”. Isso retrata a necessidade de se conferir igualdade de direitos.

Da mesma forma, os direitos envolvidos na noção de cidadania são de natureza muito distinta, alguns deles implicando em restrições à ação do Estado, caso dos direitos civis, enquanto outros requerem uma intervenção do Estado, como os direitos sociais, estritamente

⁶² OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1144/1144.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

⁶³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional - A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição:** contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, editor, 2002, p. 38-39.

ligados ao processo de políticas públicas. Estas características inerentes à cidadania são responsáveis por distintos desenvolvimentos destes direitos, tanto no tempo quanto no conteúdo e extensão, envolvendo um processo contínuo de redefinição da própria concepção; melhor dizendo, é esta potencialidade inaugurada pela cidadania a qual, ainda que não se realize, é o motor das lutas por sua efetivação⁶⁴. Nesse sentido:

Cidadania, portanto, engloba mais que direitos humanos, porque, além de incluir os direitos que a todos são atribuídos, em virtude de sua condição humana, abrange, ainda, os direitos políticos. Correto, por conseguinte, falarmos numa dimensão política, numa dimensão civil e numa dimensão social da cidadania⁶⁵.

Nessa linha de raciocínio, o conceito de cidadania foi empregado inicialmente com a finalidade única de conferir o direito de pertencer a um Estado⁶⁶, ou seja, no sentido de se ter uma nacionalidade. Tal teoria foi se tornando obsoleta, sendo que a expressão cidadania passou a ser empregada não apenas para definir a nacionalidade, mas também para caracterizar os direitos e deveres dos cidadãos⁶⁷. Assim, deve-se buscar a cidadania plena⁶⁸, enfrentando os obstáculos surgidos ao longo da história.

Não se pode negar que o Brasil é marcado pela desigualdade social e por uma cultura do privilégio e do favor que predomina sobre a consciência dos direitos, sendo, nesse contexto, que o empenho de setores democráticos da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais, vêm desde as lutas contra a ditadura militar e pela conquista de uma Constituição Cidadã em 1988, convergindo para a construção de políticas públicas inclusivas,

⁶⁴ Ver, neste sentido, FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant. C.; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em: <http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas_sociais_democratizacaolocal.pdf>. Acesso em 26 fev. 2015.

⁶⁵ Segundo Calmon de Passos, ser cidadão implica na efetiva atribuição de direitos nas três esferas mencionadas, porque não faria sentido participar do governo sem condições de fazer valer sua autonomia, através de instrumentos que garantam a efetiva participação. (PASSOS, J. J. Calmon de. Cidadania tutelada. In: FERREIRA, Luis Alexandre (org.). **Hermenêutica, Cidadania e Direito**. Campinas: Millennium, 2005, p. 13-14).

⁶⁶ Para o mesmo autor, cidadão seria o indivíduo que se vincula politicamente a um determinado Estado, entendendo-se cidadania como o laço que une juridicamente o indivíduo. Adiante o autor conclui que essa ótica é pobre, e que se deve considerar não apenas o pressuposto da nacionalidade, mas a ênfase aos direitos que dela decorrem. (PASSOS, Calmon. op. cit., p. 1-44).

⁶⁷ Conforme entendimento de Jurgen Habermas. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. vol. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 285-286).

⁶⁸ O conceito de cidadania plena é empregado por Calmon de Passos, que aponta em seus estudos os fatores que limitam o seu exercício. (PASSOS, Calmon. op. cit., p. 14).

que buscam garantir direitos universais e o direito da sociedade civil de exercer um controle público e participativo sobre elas.

Nos últimos anos, novas questões foram acrescentadas à agenda política, como os direitos coletivos e difusos – no caso do meio ambiente, os direitos das minorias a uma igualdade diferenciada, a necessidade de desvincular os mecanismos de proteção social da condição de trabalhador formal, com a perda da centralidade do trabalho e a necessidade de levar a proteção social para o âmbito da família.

Inserindo a discussão no âmbito das políticas públicas, pode-se afirmar que o processo de formatação e implementação reflete as demandas e as expectativas da sociedade a partir da atuação dos diversos grupos que a compõe, sendo que, na discussão, criação e execução das políticas públicas atuam atores diversos que, dependendo de seus núcleos de defesa e forma de atuação, influenciam os conteúdos e a sua forma de implementação. O interesse público e o bem-estar social constituem-se em elementos importantes para a construção das agendas políticas e demais etapas do processo de construção e implementação.

Quando se trata da efetivação de direitos legitimados em uma ordem jurídico-legal de um Estado democrático de direito como o Brasil, as políticas sociais assumem papel importante na redução da pobreza e das desigualdades sociais, elementos consideráveis para o bem estar social com equidade, dignidade e autonomia, sendo que os governantes devem atuar sempre com vistas aos interesses populares, característica intrínseca do sistema democrático representativo.

Como parte do processo de democratização e fortalecimento dos cidadãos, configura-se uma nova geração de direitos, relativos à demanda de uma democracia deliberativa, que assegure a efetivação da cidadania nos processos de cogestão pública. Em países como o Brasil, em que as questões básicas como a da igualdade dos cidadãos diante da lei e a necessidade de incluir os excluídos na comunidade de direitos seguem necessitando de evolução, é preciso desenvolver o senso de que a participação popular, prevista no texto constitucional, é o pilar do desenvolvimento da cidadania.

Deve-se, portanto, lutar contra a cidadania tutelada, que é aquela exercida pelo poder dominante quando limita ou manipula a livre participação popular, resultando em uma mera

expectativa de direito, já que se outorga formalmente a cidadania, mas não se deferem os instrumentos que possibilitam sua prática pelos cidadãos⁶⁹.

3.2 A democracia para Tocqueville e o enfraquecimento do sistema representativo

Durante todo esse período, e mesmo após a redemocratização *post*-Estado Novo e a Constituição de 1946, o que temos tido é presidentes da República que, ao invés de guardiães da Constituição a que juraram obedecer, se transformam em chefes de Estado cujo projeto de governo é promover a reforma da Constituição, submetendo-a aos seus interesses políticos e administrativos⁷⁰.

Nas duas últimas décadas, o cenário democrático tem se reinventado constantemente, devido à variedade de atores sociais e às diversas bandeiras por eles levantadas, mas também às demandas específicas e às novas formas de interação entre sociedade civil e administração pública. Por tal motivo, a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política, que não sejam confinados no ato de votar. Isso implicaria numa articulação entre democracia representativa e democracia participativa; o campo político teria de ser radicalmente redefinido e ampliado⁷¹.

Destaca-se que essa necessidade de redefinição do campo político ocorre em função do direito de participação, porém, não apenas deste, mas também das recorrentes tentativas por parte dos movimentos sociais organizados de exercer esses direitos, o que leva à criação de novas formas de atuação da administração pública, alterando a relação com os administrados, com seus agentes e com sua estrutura hierárquica.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado passou a concentrar a maioria das ações com base em interesses de um pequeno grupo, surgindo, com o passar dos anos, a necessidade de se aumentar a participação da sociedade, emergindo como alternativa ao

⁶⁹ Cidadania tutelada é o conceito de Calmon de Passos que se encaixa perfeitamente à realidade brasileira. Aqui, os direitos de participação são conferidos por normas formais, mas nunca são efetivamente implantados, já que o povo não consegue ou é impedido de exercer tais direitos. (op. cit., 2005, p. 16).

⁷⁰ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAUS, Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). **Direito Constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 35.

⁷¹ Este é o entendimento de Boaventura de Souza Santos, em sua obra sobre democracia. (Reinventar a democracia. op. cit., 1998. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em 12 jan. 2015).

modelo centralizado de gestão pública, “passando a ser associado ao anseio de democratização e de participação popular nos assuntos públicos⁷²”.

Para tanto, se fez necessário aumentar a participação nas ações estatais de forma organizada e através dos instrumentos efetivos de acompanhamento. O êxito das políticas sociais não depende apenas de instituições bem estruturadas e de bons projetos políticos. É necessário existir uma cultura política, que compreende “o conjunto de ideias, valores, atitudes e orientações compartilhadas pelos cidadãos sobre a política e sobre o seu próprio papel na política⁷³”.

Alguns autores entendem que a participação é um princípio de estruturação da Administração Pública, permitindo o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública, o que aumenta o grau de eficiência de sua atuação⁷⁴. A administração deve abandonar definitivamente o conceito de imperatividade, passando a dialogar constantemente com a sociedade acerca das necessidades, através de instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, a sua aproximação, tornando legítimas as ações estatais. Essa legitimidade é essencial para o êxito do sistema representativo, com obtenção de resultados favoráveis nas políticas desenvolvidas. Portanto, a participação da sociedade na administração pública é “princípio de organização, pois implica a estruturação de processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de divisão de tarefas entre a administração Pública e os administrados, de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas⁷⁵”.

Para outro autor,

(...) a ideia de participação deve estar vinculada a diversos princípios que informam a atividade administrativa, no sentido de permitir um efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas. Isso porque é fundamental identificar os novos paradigmas que informam a atividade administrativa aos pressupostos de construção de um direito social⁷⁶.

⁷² SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista, p. 2015. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**, tomo 7. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 2015.

⁷³ Ibid. p. 2022.

⁷⁴ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁷⁵ Ibid., p. 169.

⁷⁶ HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta

Seguindo o mesmo entendimento, essa nova concepção de gestão é atrelada aos princípios da administração pública, essenciais para a consolidação da cidadania, conferindo maior legitimidade aos atos submetidos ao controle externo. A antiga ideia implantada pelo *welfare state*⁷⁷, baseada na discricionariedade administrativa, cede espaço para o controle social das decisões públicas, vinculando a atuação do administrador aos princípios constitucionais, especialmente na consolidação da cidadania, com a participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas.

Pode-se, então, refletir acerca das eventuais falhas do regime democrático representativo presente em nosso ordenamento. Uma vez que a representatividade deixa de cumprir com sua função primordial, de efetivamente atender aos interesses do povo, culminaria na ilegitimidade do sistema representativo, haja vista que a legitimidade de um governo só deve ser reconhecida quando cumprida com sua obrigação de representar os anseios da população que o elegeu.

Ocorre, assim, a anulação do “poder da vontade autônoma do cidadão”, limitado na escolha de seus mandatários, que agem desprovidos de qualquer vínculo, defendendo apenas os interesses do grupo político/partidário a que pertence⁷⁸, resultando na inversão do que se espera no regime representativo, ou seja, passa-se a viver em uma “democracia bloqueada⁷⁹”.

(orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 6**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1749.

⁷⁷ Sobre crítica ao *Welfare State*, ver: VIANNA, Luiz Werneck, *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 15-44.

⁷⁸ Este é o entendimento de Roberto Amaral, em sua obra sobre democracia representativa, na qual conclui que “o fracasso da democracia representativa, sendo o fracasso de toda a teoria da soberania popular, donde a ilegitimidade do poder que nela se assenta, também está exposto na falência da separação dos Poderes”. (AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 19-31).

⁷⁹ Democracia bloqueada é o conceito de Paulo Bonavides sobre a ingerência do Poder Executivo em todo o País, que acaba por “prejudicar as instituições, destruir o ordenamento constitucional, desrespeitar os tribunais, tendo como maior aliada a influência da mídia, que anula a liberdade de expressão, degradando a vontade popular, retirando-lhe a eficácia de sua soberania, coagindo a sociedade e o povo”, quando constrói “falsas lideranças com propaganda enganosa e ambígua”, reprimindo e sabotando com a indiferença e o silêncio dos meios de divulgação, manipulando a informação de maneira antiética, criando uma opinião pública que é oposta ao desejado, que seria aquela consciente, livre e legítima, oxigenada pelos valores da justiça e da liberdade. E para concluir sua teoria, o autor afirma que a democracia é palavra, e quando associada à verdade tem vida, poder e expressão. Associada, porém, ao embuste e à mentira, passa a ser um bloqueio, “conjurando contra a Constituição e o regime, criando um Estado vassalo, uma feitoria colonial, uma sociedade de servos do capital, sem memória de seu passado de lutas pela cidadania, quando foi povo e nação e hoje é, tão somente, este cadáver que a ideologia dos globalizadores embalsamou depois de inocular-lhes a peçonha da morte e da destruição”. (Ibid., loc. cit., p. 50-65).

Em um Estado Social efetivo, que fosse capaz de oferecer saúde, educação e previdência de qualidade para todos, o caminho para a inclusão, participação e consequente reconhecimento do povo como cidadãos é o da fragmentação coordenada do poder, a descentralização radical de competências, fortalecendo os estados e principalmente os municípios, tornando permeável o poder, com a criação de canais de participação populares permanentes, como os conselhos municipais, o orçamento participativo e outros mecanismos de participação, assim como o incentivo permanente à organização da sociedade civil e o fortalecimento dos meios alternativos de comunicação como as rádios, jornais e canais televisivos comunitários.

Para tanto, deve-se recepcionar a democracia participativa como a forma capaz de aperfeiçoar o sistema representativo e conferir ao povo instrumentos capazes de solidificar sua condição de cidadão em nível de igualdade⁸⁰, regendo-se pela sua própria vontade, independente de partido ou interesses de grupos dominantes, porque “não há democracia sem participação, sem povo, mas povo sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania, povo nas ruas, povo na militância partidária, povo nos sindicatos, povo na militância civil, povo na militância social⁸¹”.

Democracia é, em regra, aquela decisão obtida por meio da manifestação da maioria dos sujeitos, sendo a vontade manifestada o meio pelo qual se chega ao consenso democrático, desde que garantidos mecanismos efetivos de participação individual e dos grupos interessados nos debates que antecedem as decisões políticas, vedando uma ditadura da maioria. A democracia precisa reservar o devido espaço para a participação democrática das minorias e dos grupos socialmente vulneráveis, a fim de que sejam diminuídos os quadros de exclusão e desigualdade, que não se coadunam com a ideia de democracia. Assim, surge a importância das associações, que vão combater a ditadura da maioria.

⁸⁰ Igualdade acompanhada por uma cidadania ativa: “Fazer com que a efetividade dos direitos sociais seja subsumida ao campo do direito, por fora, portanto, do terreno livre da sociedade civil, conduziria a uma cidadania passiva de clientes, em nada propícia a uma cultura cívica e às instituições da democracia, na chave negativa com que Torqueville registrou a possibilidade de que a igualdade pudesse trazer perda à dimensão da liberdade. A igualdade somente daria bons frutos quando acompanhada por uma cidadania ativa, cujas práticas levassem ao contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos, pelos quais o direito deveria zelar, abrindo a todos a possibilidade de intervenção no processo de formação da vontade majoritária” (VIANNA, Luiz Werneck, *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 23).

⁸¹ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 48.

Além das associações permanentes, que são criadas pela lei, vão existir numerosas outras formas de associação que nascem e desenvolvem-se a partir das vontades individuais. A definição de associação é dada da seguinte forma por Tocqueville:

Uma associação consiste, unicamente, na adesão pública que certo número de indivíduos dá a tais ou quais doutrinas e no compromisso que contrai de concorrer de certa maneira para fazê-los prevalecer. O direito de se associar, assim, confunde-se quase com a liberdade de escrever; já, porém, possui a associação mais poder que a imprensa. Quando uma opinião é representada por uma associação, é ela obrigada a tomar forma mais nítida e mais precisa. Conta os seus partidários e os compromete na sua causa. Estes aprendem por si a conhecer uns aos outros e o seu ardor cresce com o seu número. A associação enfeixa os esforços dos espíritos divergentes e os impele com vigor para uma única finalidade claramente indicada por ela⁸².

Segundo Tocqueville, as associações organizam e dão voz às minorias contendo os excessos e imposições da maioria, presentes nos regimes democráticos⁸³. As sociedades devem ter a tendência de equalizar a igualdade de condições, não com a anulação da individualidade, mas com a perspectiva de que a contenção do egoísmo em prol do bem comum pode trazer benefícios àquele que abdica de parte de suas vantagens individuais, como também a melhoria da coletividade⁸⁴. A não presença do interesse comum em sociedades com forte presença da igualdade de condições pode, para Tocqueville, levar a resultados desastrosos, pois

Não há poder na terra que possa impedir que a igualdade crescente de condições leve o espírito humano à procura do útil e disponha cada cidadão a encerrar-se em si mesmo. Por isso, é preciso esperar que o interesse individual venha a tornar-se, mais que nunca, o principal, senão o único móvel das ações dos homens; resta, porém, saber como cada homem ouvirá seu interesse individual. Se os indivíduos, ao se tornarem iguais, continuassem ignorantes e sem educação, é difícil prever até qual estúpido excesso poderia chegar seu egoísmo, e não se poderia dizer de antemão em

⁸² TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 1ª ed. Tradução: Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010, p. 182.

⁸³ A associação é vista por Tocqueville como uma arma de defesa da minoria: “Na América, os cidadãos que formam a minoria associam-se, a princípio para verificar o seu número e dessa forma enfraquecer o império moral da maioria. O segundo objetivo dos associados é conjugar esforços e descobrir, dessa maneira, os argumentos, mais próprios para causar impressão à maioria. Porque têm sempre a esperança de atrair a si esta última, e de, em seguida, em nome dela, dispor do poder”. (Id. 2010, p. 194).

⁸⁴ Alguns indivíduos podem sofrer pequenas perdas com a adoção do “interesse bem compreendido”, entretanto, estas seriam compensadas coletivamente. “A doutrina do interesse bem compreendido não produz grandes dedicações, mas sugere a cada dia pequenos sacrifícios; por si mesma, não seria capaz de tornar um homem virtuoso; mas forma uma multidão de cidadão corretos, temperantes, moderados, previdentes, senhores de si mesmos; e, se é verdade que não conduz diretamente à virtude, pela vontade, aproxima-se dela insensivelmente pelos hábitos. Se a doutrina do interesse bem compreendido viesse a dominar inteiramente o mundo moral, as virtudes extraordinárias seriam sem dúvida, mais raras. Mas também penso que, então, as grosseiras depravações seriam menos comuns”. (Ibid., 2010, p. 234).

que vergonhosas misérias mergulhariam eles próprios, temendo sacrificar alguma coisa do seu bem-estar à prosperidade de seus semelhantes⁸⁵.

O interesse pelo bem comum pode se manifestar pela vivência em sociedade. Os indivíduos têm de perceber que a vida em comunidade proporciona benefícios e que seus interesses são atendidos pelo bom funcionamento do poder público. Esta teoria, para Tocqueville, é a forma de conciliação da questão pública com os negócios privados. A consciência de que relações solidárias permitem ganhos pessoais acaba restando o egoísmo existente em uma sociedade com forte presença de comportamentos individualistas. Tocqueville reconhece que, além do interesse privado, existem outras forças que atuam sobre a trajetória das sociedades⁸⁶.

Isso significa que as ligações comunitárias e a participação do povo em associações permanentes (como as comunas ou voluntárias dos mais diversos tipos), a livre circulação de ideias e opiniões, e a tomada de decisões pautadas por princípios que vão além do mero interesse individual significam, para Tocqueville, um mecanismo que ajuda a consolidar a democracia e, mais do que isso, preservar a liberdade frente à tirania da maioria.

Em suma, da reflexão sobre os problemas da humanidade, Tocqueville⁸⁷ afirma que a democracia define-se pela igualdade de condições, o que engloba três processos: movimento de igualização dos direitos individuais (direitos políticos e direitos cívicos), em que esta igualdade dos direitos é inseparável da extensão das liberdades públicas a todos os membros da sociedade; difusão de certo bem material à toda a população, sendo possível aceder às posições sociais elevadas (mobilidade social); e generalização de uma representação igualitária das relações sociais.

Pensar nestas questões, no caso da sociedade brasileira, tem sua relevância. Pode-se começar a discussão sobre o oposto de nossa sociedade, quando se discute a forte tendência à igualdade de condições nos Estados Unidos, frente à desigualdade presente até os dias de hoje no Brasil.

⁸⁵ Ibid., 2010, p. 325.

⁸⁶ “Seria injusto acreditar que o patriotismo dos americanos e o zelo que cada um deles demonstra pelo bem-estar de seus concidadãos nada têm de real. Embora, o interesse privado dirija, nos Estados Unidos tanto como fora deles, a maior parte das ações humanas, nem todas são governadas por ele. Devo dizer que muitas vezes vi americanos fazerem grandes e verdadeiros sacrifícios à coisa pública, e observei cem vezes que, quando necessário, quase nunca se furtavam de prestar fiel apoio uns aos outros”. (Ibid., p. 346).

⁸⁷ Ibid., 2010, p. 374.

A essência da democracia constitucional deve conter a possibilidade de ampla participação no processo político e econômico por todos os grupos pluralistas. A democracia deve admitir o pluralismo existente no meio social e possibilitar meios justos de composição de conflitos que inexoravelmente emergem do convívio social, em decorrência da multiplicidade de interesses em jogo. Esse pluralismo significa aceitar a convivência em sociedade formada pelas múltiplas categorias sociais.

O Estado admite essa sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos para, em seguida, construir processos dialógicos que permitam solucionar, com justiça, os inexoráveis conflitos sociais mediante a oportunidade de efetiva participação dos grupos plurais nesses processos decisórios⁸⁸.

A democracia participativa, portanto, consiste em reservar o direito proporcional a cada grupo, ampliando o controle da sociedade civil sob a administração pública, reservando aos cidadãos participação nas discussões sobre assuntos importantes para a coletividade. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação está contemplada em todas as funções estatais: no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros⁸⁹.

A atual crise da representatividade implica na construção de novas metodologias para aperfeiçoamento do princípio democrático, a fim de que os processos decisórios estatais estejam cada vez mais próximos da vontade popular, se revelando como uma oportunidade para o surgimento e desenvolvimento de mecanismos que fomentem e qualifiquem a participação social nas decisões estatais. Por consequência, tais inovações podem transformar o atual modelo estatal, tornando-o mais transparente e permeável à prestação de contas e ao

⁸⁸ Sobre este tema, ver artigo de Ricardo Hermany, no qual afirma que “Tendo por base a relação de cada sujeito individual com o bem em disputa, observa-se uma variação no grau de concentração do interesse, conforme o número de pessoas envolvidas. Quanto mais concentrado, maior a parcela de benefício cabente a cada indivíduo pessoalmente, tornando mais provável que estes indivíduos, motivados por sua parcela pessoal de interesse, assumam a iniciativa em sua proteção. Nessa perspectiva, os interesses mais concentrados tendem a ser super-representados, inversamente aos mais difusos, que tendem a ser super-representados”. (HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 6**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1731 a 1754).

⁸⁹ O entendimento é compartilhado por Marcos Augusto Perez. (A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163 a 175).

diálogo com a sociedade. Nesse sentido, o fortalecimento dos instrumentos de democracia participativa podem viabilizar maior interação e participação social na construção das decisões políticas públicas, robustecendo a combatida legitimidade democrática dos poderes constituídos.

Por meio dessa mudança de postura da própria sociedade, também poderá ser aberto campo para o recrudescimento da maior conscientização sobre os direitos e deveres, bem como sobre o exercício ativo da cidadania, qualificando ainda mais a participação popular, e combatendo os sintomas da fragilização da cidadania, causada pelas falhas do sistema representativo.

3.3 Os sintomas da fragilização: desinteresse popular e falta de informação.

Serei indagado se sou príncipe ou legislador para escrever sobre a política? Respondo que não e que é por isso que escrevo sobre a política. Se fosse príncipe ou legislador, não perderia meu tempo dizendo o que é mister fazer. Eu o faria ou me silenciaria⁹⁰.

As consequências da fragilização do sistema representativo são recorrentes, e podem ser retratadas em dois sintomas que possuem estrita ligação. Na verdade, pode-se concluir que um é decorrente do outro, tratando-se de uma sucessão lógica. Isso porque o desinteresse popular pelas ações políticas, na maioria das vezes, é decorrente da falta de informação, leia-se educação em direitos⁹¹, onde os cidadãos são privados da possibilidade de questionamento e, muitas vezes, sequer entendem a ação política envolvida. Não se pode continuar com a ideia de que cidadania compreende apenas a condição de pertencer a um determinado Estado, mas também para caracterizar os direitos e deveres dos cidadãos⁹².

Desde os primeiros discursos sobre a democracia, nunca esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de

⁹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Tradução: Edson Bini. 1ª ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010, p. 09.

⁹¹ O tema da educação em direitos será tratado minuciosamente no último capítulo da presente dissertação, mas desde já é importante uma breve explicação: a população brasileira, em regra, desconhece grande parcela de seus direitos, o que impacta o modo como exerce sua cidadania. Este fato é mais evidente na relação com a população de baixa renda, sem acesso à educação de qualidade e de conteúdo minimamente crítico, o que acarreta uma impossibilidade de ao menos conseguir identificar hipóteses de ameaças e efetivas violações aos mesmos. Ver, nesse sentido, SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**, op. cit., p. 170.

⁹² Nesse sentido, ver HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011, p. 284-286.

lhe atribuir aqueles direitos de cidadania ativa⁹³, pois para o “bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça⁹⁴”. E essa realidade acaba sendo distante da brasileira, pois ainda que existam previsões constitucionais permitindo a participação popular nas instâncias públicas de decisão, sem desconsiderar os inúmeros episódios históricos em que se contou com efetiva participação popular, o que se vinha constatando atualmente era o pouco uso, por parte do povo, dos mecanismos participativos formais e informais.

Norberto Bobbio já afirmara, em seus estudos, que nas democracias mais consolidadas assistimos ao fenômeno da apatia política, que chega a envolver cerca da metade dos que têm direito ao voto. Do ponto de vista da cultura política, “estas são pessoas que não estão orientadas nem para os *output* nem para os *input*⁹⁵. Estão simplesmente desinteressadas daquilo que, como se diz na Itália com uma feliz expressão, acontece no palácio⁹⁶”.

De fato, não se tinha, e ainda não se tem, uma cultura participativa forte, em que os cidadãos usem conscientemente e com frequência os instrumentos de participação popular. Poucos são os que conhecem e fazem uso desses mecanismos ou se interessam pelo engajamento social, sendo que a apatia política sempre predominou em terra brasileira⁹⁷. Mesmo quem possui conhecimento sobre os instrumentos da democracia e tem consciência de sua importância não é estimulado a participar, ou seja, no sistema brasileiro, mesmo os mais politizados raramente manejam esses mecanismos ou se interessam por algum tipo de participação política.

Pode-se definir, então, de um modo geral, que a participação popular no Brasil nunca correspondeu às expectativas democráticas, seja no âmbito informal, seja na esfera formal, e muitas são as razões a que se atribuem tal fato, sendo que a principal é o desinteresse das

⁹³ Ver, nesse sentido, a definição de: BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 30-32.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 31.

⁹⁵ O termo *output* e *input* é, aqui, empregado para distinguir os cidadãos que participam direta ou indiretamente do mecanismo político daqueles que não possuem nenhuma ligação, e que concentram suas atividades apenas na esfera privada. O desinteresse permeia ambos os agentes, resultado da descrença no sistema político do ponto de vista da efetividade e participação.

⁹⁶ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 31.

⁹⁷ Ver, nesse sentido, o entendimento de SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 212-225.

peçoas, justificado de duas maneiras: a primeira é aquela operada pelas peçoas que não possuem educação específica para entender seus direitos e, assim, efetivá-los através de uma participação qualitativa, o que engloba a grande maioria das peçoas em nosso país⁹⁸; a segunda é praticada pelas peçoas que possuem conhecimento e discernimento suficientes para participar, mas se quedam inertes pela falta de credibilidade dos políticos no poder. Essa segunda classe de peçoas vem crescendo de maneira alarmante nos últimos anos, em decorrência dos inúmeros escândalos de corrupção envolvendo o atual governo federal, que exclui toda a credibilidade necessária para que se promova um governo participativo⁹⁹.

Define-se, assim, uma divergência que é contrária ao princípio do contrato social de Rousseau, como escreve Boaventura de Souza Santos, ao afirmar que a “nova contratualização é, enquanto contratualização social, um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão ao parceiro mais fraco no contrato, condições tão onerosas quanto inescapáveis¹⁰⁰”. Isso demonstra que o valor, agora, é definido pela enorme desigualdade de poder econômico entre as partes do contrato, colocando o mais forte para impor sua vontade sem questionamento dos mais fracos, e isso, segundo o mesmo autor, manifesta-se como um “contrato leonino¹⁰¹”, aumentando ainda mais os processos de exclusão sobre os processos de inclusão.

Entrelaçando com a afirmação de que existem dois grupos excluídos – um primeiro daqueles que possuem informação, mas possuem absoluto desinteresse pelas causas públicas, e o outro igualmente desinteressado, mas por razões distintas, que são ligadas à falta de informação e preparo – podemos afirmar que, aparentemente, o primeiro grupo, dos possuidores de educação, era incluído no contrato social, enquanto que o segundo, dos que

⁹⁸ Essa é a visão de Calmon de Passos, ao retratar que os indicadores sociais são alarmantes, pois nossos alfabetizados são apenas semialfabetizados, convivendo com analfabetos totais, todos dependentes da rede de manipulação que o poder criou. (op. cit., p. 32-33).

⁹⁹ Aqui, reserva-se a crítica pessoal ao atual governo federal, que é a personificação dos sistemas clientelistas e manipuladores, através da concessão de vantagens aos que fomentam tal sistema, bem como pela criação de programas que vinculam o cidadão a continuidade, em um sistema de trocas legalizado. Há de se reconhecer os avanços na área social implantados pelo atual governo, o que por si só não justifica as inúmeras irregularidades corruptivas praticadas.

¹⁰⁰ SANTOS, Boaventura. **Reinventar a democracia**, 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em 15 mar. 2015., p. 23.

¹⁰¹ Na definição de Silvio de Salvo Venosa, uma cláusula leonina é um item inserido unilateralmente num contrato que lesa os direitos da outra parte, aproveitando-se, normalmente, de uma situação desigual entre os pactuantes. Tais cláusulas abusivas lesam a boa fé, causando um grave desequilíbrio nos direitos e nas obrigações das partes em prejuízo do elo mais fraco. A legislação as considera nulas, não implicando, todavia, na nulidade do contrato como um todo. (**Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2008).

não possuem esta educação em direitos, era um mero candidato a ingressar no contrato social. Entretanto, devido à falta de efetiva participação nos assuntos públicos, houve significativa alteração nessa realidade, e novamente utiliza-se do ensinamento de Boaventura, quando afirma que a predominância dos processos de exclusão apresenta-se sob duas formas: o pós-contratualismo e pré-contratualismo¹⁰², que vão de encontro com as figuras dos dois grupos excluídos, por se referir o primeiro (pós-contratualismo) ao grupo dos que possuem condições de participar, mas se quedam inertes, e o segundo (pré-contratualismo) ao grupo dos que são excluídos por não terem um mínimo de condições de questionamento.

As consequências da exclusão produzida tanto pelo pós quanto pelo pré-contratualismo são gravíssimas, pois os que a sofrem são cidadãos apenas do ponto de vista formal, sendo incluídos em um estado de natureza¹⁰³, que os deixa apenas com a expectativa de virem a participar dos processos políticos, sem que ocorra a efetivação de tal interesse. E a realidade nos mostra que razão assiste a presente teoria, já que, apesar do regime democrático ser reconhecido como o único legítimo, da forma como vem sendo usado acaba por afastar a população das principais decisões, retirando-lhe a soberania¹⁰⁴ devida.

Deve-se, para tanto, utilizar-se da teoria de Marshall sobre a evolução da cidadania para evidenciar o hiato entre o status de cidadania e a classe social. A primeira é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Quer dizer, a cidadania é a relação do indivíduo com o Estado, a partir da qual são conferidos direitos individuais em um movimento em direção à igualdade material ou à cidadania ideal. Nos dizeres do autor,

¹⁰² Segundo Boaventura, o pós-contratualismo é o “processo pelo qual grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso. Os direitos de cidadania, antes considerados inalienáveis, são lhes confiscados e, sem estes, os excluídos passam da condição de cidadãos à condição de servos”. Já o pré-contratualismo “consiste no bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela aceder”. (VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 24-25).

¹⁰³ Estado de natureza é a “ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente das expectativas, o caos permanente nos atos mais simples de sobrevivência ou de convivência”. (Ibid., p. 25-28).

¹⁰⁴ Utilizamos da escrita de Fábio Konder Comparato, quando diz que a democracia tem sido definida como o regime político em que o povo é soberano. E soberania não pode ser vista apenas como o “direito de eleger os governantes”. Soberania política consiste na “competência inalienável de aprovar diretamente a Constituição da pátria e suas modificações ulteriores, de fixar, em qualquer tempo, as grandes diretrizes de governo, de exigir dos governantes eleitos o rigoroso cumprimento dessas diretrizes, bem como de destituí-los em caso de perda de confiança (*recall*)”. (COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 141-159).

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status¹⁰⁵.

A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. Relaciona-se com a inserção do indivíduo no mercado de trabalho e, num marco liberal, sua existência é desejável, seja para recompensar o trabalho realizado ou como incentivo para o desenvolvimento. Destarte, é possível assegurar que a classe social é fundada nas desigualdades econômicas dos indivíduos, ao mesmo tempo em que subsiste como uma reprodutora de desigualdades sociais:

A classe social, 'por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos¹⁰⁶.

Por fim, julgam-se importantes dois aspectos da análise proposta por Marshall, sendo, em primeiro lugar, a essencialidade de sua definição de cidadania, em geral, e de sua tipologia dos direitos, em particular. Ainda que o empreendimento do autor não chegue a se constituir numa teoria específica, apesar de certas e dispersas generalizações quanto ao surgimento da cidadania na Europa, suas formulações fornecem ferramentas importantes para a compreensão de fenômenos sociais ao longo da história. Um segundo aspecto a se acentuar é a relação crucial estabelecida por Marshall entre busca por igualdade¹⁰⁷, por meio da universalização da cidadania, e manutenção de um sistema de desigualdades, produzido pelo próprio desenvolvimento de uma economia de mercado. Ele demonstra que a convivência entre ambos é desejável e necessária dentro da lógica capitalista vigente. Nesse sentido, vale

¹⁰⁵ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar. s.d. p. 76.

¹⁰⁶ Ibid. p. 76-77.

¹⁰⁷ Afirma o autor: “O direito do cidadão nesse processo de seleção e mobilidade é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. Basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual. Nos estágios iniciais do estabelecimento de tal sistema, o efeito maior reside, é lógico, na revelação de igualdades latentes permitir que o jovem desprovido de recursos mostre que é tão capaz quanto o rico. Mas o resultado final é uma estrutura de status desiguais distribuídos, de modo razoável, a habilidades desiguais”. (Ibid., p. 101).

destacar a atualidade de certas questões por ele levantadas, embora a análise tenha sido realizada há seis décadas.

Trazendo a teoria do autor para os dias atuais, percebe-se que o cenário permanece semelhante, ainda que novos aspectos tenham sido acrescentados em virtude do dinamismo da globalização, acentuando ainda mais o desinteresse da maioria das pessoas. Com isso, o que se conclui é que a fragilização da cidadania vem ocorrendo por uma série de fatores, a começar pela falta de credibilidade daqueles que estão no poder, os quais atuam de maneira desvinculada e inconsequente, bem como pelo fato de que o desinteresse popular vem se acentuando, culminando em uma “crise do sistema representativo”¹⁰⁸.

3.4 As manifestações populares de junho de 2013 como sintomas do descontentamento popular

A rebeldia cidadã constitui um dos maiores sinais de vitalidade de um povo. Quem arriscar tapar os olhos para não ver os acontecimentos, talvez esperando que o tempo trate de apagar as marcas do ocorrido, tem muito mais a aprender que os jovens brasileiros que cantaram o Hino Nacional sobre o teto de um lugar acostumado a esquecer a sua letra: o Congresso.

Quando falamos em despertar para a conquista plena dos direitos, cobramos na verdade a construção de uma nova democracia.

O gigante acordou¹⁰⁹.

O Brasil vivenciou, em 2013, a ocorrência de manifestações populares organizadas para demonstrar descontentamento em relação a uma série de pautas. Foram e continuam sendo diversos protestos que ganham as ruas e adquirem os mais variados matizes e reivindicações. Cumpre-nos analisar a de maior repercussão, que foi as manifestações de junho de 2013, pois durante esse mês que tal movimentação se intensificou por inúmeros locais no país, quando se vivenciou um fenômeno ainda não visto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988: a tomada das ruas pela população brasileira, nos diversos estados da Federação.

¹⁰⁸ A definição é de Vital Moreira, quando afirma que “concomitantemente com a cooptação do poder pelos grupos organizados verifica-se a crise da democracia representativa, noutros casos a banalização e a instrumentalização dos referendos, a diminuição da participação política e o alheamento dos cidadãos da coisa pública, os défices de organização e funcionamento democrático e de transparência no financiamento dos partidos políticos”. (O futuro da constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 324).

¹⁰⁹ REIS, Márlon. **O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política**, Rio de Janeiro: LeYa, 2013, p. 25-31.

As manifestações de junho de 2013 são e ainda serão objeto de estudo das mais variadas ciências sociais. Talvez somente daqui a décadas se saiba um pouco mais sobre o impacto desses eventos, diante das características nunca antes vistas nos movimentos sociais tradicionais, por exemplo:

(1) a mobilização por meio das chamadas “redes sociais”, recurso tecnológico indisponível em manifestações de décadas passadas;

(2) despolitização “político partidária” das reivindicações. Os manifestantes demonstraram politização no pensar e agir, mas sem o tradicional ingrediente das bandeiras “político-partidárias”, tão presente em manifestações pretéritas;

(3) os movimentos foram pulverizados pela diversidade temática de pautas e que se traduziu na inexistência de lideranças consolidadas, fator inclusive pelo qual o Governo se valeu para justificar a dificuldade de diálogo com a população. Tem-se um consenso no que se refere à inexistência de lideranças, a partir de uma concepção tradicional (lugar normalmente ocupado por partidos políticos e movimentos sociais organizados), que personificam e defendem os interesses da população. Verificou-se uma multiplicidade de vontades, expectativas e frustrações, não sendo possível indicar uma pauta conjunta e uniforme de reivindicações;

(4) manipulação e distorção de fatos pelo governo, mídia e movimentos. De um lado, os representantes dos poderes constituídos não saíram de seus confortáveis e refrigerados gabinetes para dialogar com a população, limitando-se a decisões que ora excediam na repressão e ora excediam na leniência, sempre sem a escuta qualificada da população e dos participantes das manifestações. De outro lado, quem saiu às ruas não foram necessariamente as lideranças ideológicas de tais movimentos, pois muito embora tenha sido difícil identificar tais lideranças, observou-se a existência de muitas pessoas oportunistas que se “infiltraram” nas manifestações com intentos escusos. A exemplo, havia nas ruas anarquistas, nacionalistas, “policiais”, políticos, etc., sendo que alguns deles se utilizaram de injustificada e desmedida violência contra pessoas e contra o patrimônio público e de terceiros com finalidades que, se ainda não estão claras, revelaram certa deturpação dos objetivos das pautas. Por sua vez, a mídia, igualmente perplexa, demonstrou muita dificuldade ao se deparar com uma situação extremamente peculiar no contexto pós-redemocratização. Ao demonstrar certa hesitação na cobertura dos fatos e levando em consideração o trabalho até então desenvolvido em temas

análogos, não foram poucos os jornalistas e as emissoras de tevê hostilizadas pelos manifestantes¹¹⁰.

Em que pese a dificuldade de investigação do que está por detrás de tais manifestações, existem algumas premissas e conexões com o mundo jurídico que não passam despercebidas. Primeiramente, houve plúrimas expressões de descontentamento em relação ao distanciamento entre a vontade popular e a dos “representantes” eleitos pelo voto popular. Tal fato revela o tão proclamado hiato entre o que pensa o povo e os seus supostos representantes, naquilo que é denominado, por alguns, como “crise de legitimidade da democracia representativa¹¹¹”.

Em segundo, diante desse contexto de suposta crise, alguns autores¹¹² defendem, já há certo tempo, o robustecimento da utilização de instrumentos da democracia participativa para contrabalancear a citada crise de legitimidade, como o incremento e a inovação da participação social, inclusive mediante audiências públicas durante o processo de feitura de normas e construção das decisões políticas fundamentais. Tais fatos resultam em mudanças de posturas até mesmo para os operadores do direito. Se antes era possível observar profissionais do direito com atuação judiciária e de gabinete, em clara postura receptiva de demandas, agora é possível verificar, com maior nitidez, a necessidade de profissionais proativos, com atuação judicial e extrajudicial e intenso diálogo com a sociedade civil para melhor legitimar suas escolhas¹¹³. Diante da pauta dessas manifestações e após analisar algumas de suas características, deve-se proceder a análise se as mesmas são consequências do distanciamento causado pelo sistema representativo¹¹⁴.

¹¹⁰ Ver, nesse sentido, REIS, Márlon. O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política, op. cit., loc. cit., p. 26, 27, 36, 37, 38, 40, 41 e 42.

¹¹¹ Ibid., p. 74.

¹¹² Como exemplo, citam-se SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade, 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 270-276; e DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 304.

¹¹³ Ver, nesse sentido, GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos par uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 81-83 e 116-12.

¹¹⁴ Cf. Raquel Rolnik: “podemos pensar essas manifestações como um terremoto [...] que perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos. Mas, sobretudo — e isso é o mais importante —, fez renascer entre nós a utopia... No campo imediato da política, o sismo introduziu fissuras na perversa aliança entre o que há de mais atrasado/excludente/prepotente no Brasil e os impulsos de mudança que conduziram o país na luta contra a ditadura e o processo de redemocratização; uma aliança que tem bloqueado o desenvolvimento de um país não apenas próspero, mas cidadão”. (ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo-Carta Maior, 2013, p. 8).

Como se percebe, estes sintomas decorrentes do sistema democrático representativo, dentre outros fatores, é agravado pela falta de regulação sobre a atuação dos grupos de interesses, pois nem sempre atuam como legítimos representantes de todo o povo, mas de setores localizados e organizados. Os legisladores, muitas vezes, não têm conhecimento aprofundado e específico sobre determinados temas que serão objeto de lei e, assim, são confrontados com uma complexa rede de interesses, na qual alguns grupos organizados manifestam suas ideias e propostas para subsidiar os legisladores e o processo decisório estatal. Tais grupos fornecem informações embasadas aos tomadores de decisões, mas, por outro lado, tais elementos nunca são desinteressados e, invariavelmente, têm altíssima influência no processo de formulação de leis e decisões estatais relevantes, o que irá prejudicar o bom funcionamento do sistema.

Em regra, a ação dos grupos de interesses é reconhecidamente relevante à medida que desempenham importante papel de representação de múltiplos segmentos sociais perante os poderes públicos, mormente minorias sem representação política e que, tal como a maioria devidamente representada, possuem legítimos interesses e, assim, viabilizam maior participação social desses setores populacionais normalmente alijados dos processos estatais decisórios. Ocorre que, em muitos casos, justamente pela insuficiente regulação da atuação, os grupos setorializados, mesmo defendendo interesses de uma minoria, por serem economicamente mais fortes e organizados que o restante da população, conseguem prevalecer suas propostas, ainda que possam contrariar o interesse público, o que desvirtua a legitimidade dessa atuação.

Dentre os autores que refletem sobre o tema, Alexandre de Moraes aponta que a atuação dos grupos de pressão na atualidade, mesmo defendendo interesses de uma minoria, conseguem amplo domínio na constituição dos parlamentos e, por decorrência, possuem determinante poder de influência nas decisões políticas do Estado¹¹⁵. Por sua vez, Karl Loewenstein afirma que o fenômeno da formação de “*grupos de interés*” e sua participação no processo decisório de poder se intensificou de tal maneira que os conduziu a agirem efetivamente como “*grupos de presión*”. Identifica que, em geral, os grupos de pressão utilizam-se de todos os meios de informação, persuasão e propaganda direcionada aos

¹¹⁵ Cf. MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais** constitucionais: garantia suprema da Constituição. São Paulo: Atlas, 2000, p. 47-63.

detentores oficiais do poder, até mesmo junto aos Tribunais, supostamente neutros¹¹⁶, o que pode se constatar em determinadas situações.

Em decorrência do pluralismo social, emergiram inúmeros grupos pluralistas que atuam como verdadeiros “grupos de pressão” e visam a defender seus interesses perante o Estado e por meio do Estado, ainda que conflite com o interesse público. Tais grupos intensificaram e diversificaram seu “*modus operandi*” ao perceberem a ineficiente representatividade popular dos partidos políticos e, conseqüentemente, dos parlamentares, passando a liderar inúmeras modificações na estrutura.

O problema exacerba-se à medida que inexitem eficazes mecanismos legais de controle e regulamentação e, na prática, verifica-se que, diante desse lapso, tais grupos radicalizam a imposição de suas propostas, não reconhecendo posições divergentes das suas, o que enfraquece o pluralismo. Intensifica-se essa preocupação à medida que esses grupos atuam nos bastidores, por meio de *lobbies*¹¹⁷ e outros artifícios, sendo-lhes conferida irresponsabilidade política por seus atos. Suas ações passam despercebidas pela opinião pública, pois atuam de modo invisível na formação das decisões estatais. Por consequência, amplia-se a distância existente entre a vontade do povo e a atuação de seus representantes¹¹⁸, já que não há qualquer possibilidade de participação popular na atuação dos grupos de pressão tidos como informais.

Ao ser analisado esse supramencionado conjunto de reflexões, infere-se que os sintomas da crise do sistema democrático representativo há muito já foi constatada. Antes mesmo dessa constatação doutrinária, a realidade fática foi e continua sendo pródiga em noticiar fatos que reforçam esse hiato entre a vontade popular e a dos representantes eleitos. As manifestações de junho de 2013 não podem ser analisadas sem esse contexto. A história, como ciência, não ampara tais fatos como meras coincidências advindas do acaso. É, sem

¹¹⁶ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, s. d., p. 390-421.

¹¹⁷ *Lobby* pode ser conceituado como a atividade de pressão, ostensiva ou velada, de um grupo organizado com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do poder legislativo, em favor de causas ou objetivos defendidos pelo grupo.

¹¹⁸ No Brasil, o *lobby* esteve especialmente ativo na construção do atual texto constitucional. Existiram inúmeros *lobbies* que jamais houve em outras constituintes, tornando-se prática constante no Congresso. A ação partidária foi substituída pela movimentação dos grupos lobistas, tais como: *lobby* santo, da Igreja Católica; *lobby* evangélico, das várias ramificações protestantes; *lobby* dos prefeitos; governantes; multinacionais; mulheres; cartorários; servidores públicos, todos como “influenciadores ou deturpadores da vontade da Constituinte” (Cf. ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 4ª ed. Brasília: OAB, 2002, p. 495 e 476).

nenhuma dúvida, um forte sintoma da fragilização da cidadania, que acaba por prejudicar o funcionamento do sistema representativo.

4 A CRISE DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

Com muita frequência o direito confere a aparência de legitimidade ao poder ilegítimo. À primeira vista, ele não denota se as realizações de integração jurídica estão apoiadas no assentimento dos cidadãos associados, ou se resultam de mera autoprogramação do Estado e do poder estrutural da sociedade; tampouco revela se elas, apoiadas neste substrato material, produzem por si mesmas a necessária lealdade das massas¹¹⁹.

Partindo da premissa de que as políticas públicas são o principal instrumento para reparar as desigualdades sociais e econômicas da sociedade, conferindo, assim, o status de cidadão¹²⁰ aos excluídos sociais, constatamos que a participação popular se faz necessária no processo de sua implementação, a fim de atender a toda a coletividade interessada de maneira eficaz e satisfatória. Desde o planejamento até a finalização do processo, verificamos a necessidade da participação apontada, que vai confrontar a opinião de alguns, mas irá prevalecer pelo consenso da maioria¹²¹, como explicado:

De acordo com essa ideia, a esfera pública é um espaço onde as partes envolvidas discutirão, sem coação ou utilização da força, sendo capazes de se reconhecer reciprocamente como geradoras de razões para seu agir, capazes de argumentar sobre seus interesses, desejos, necessidades e expectativas. E diante disso, haverá a possibilidade do aperfeiçoamento da democracia, libertando-nos da sujeição tutorial do Estado¹²².

Evidencia-se, assim, a importância de que ocorra a plena aceitação pelos membros da comunidade das ações governamentais voltadas para sua coletividade, vez que a descrença nessas ações retiraria o conteúdo democrático constitucional¹²³, tornando-as ineficientes e

¹¹⁹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. I, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 62.

¹²⁰ Aqui entendido como aquele que é reconhecido na sociedade como detentor de direitos e obrigações, participando ativamente de todas as decisões estatais, haja vista ser o legítimo detentor do poder. Sobre o tema, ver: LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, cap. V.

¹²¹ A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas explicará com clareza este fenômeno do consenso, conforme detalhadamente abordado em subcapítulo posterior.

¹²² A definição está presente em obra sobre o estudo da teoria de Jürgen Habermas, abordada na obra “Mudança estrutural da esfera pública”, que foi objeto de estudo em revista de filosofia internacional (HANSEN, Gilvan Luis, *et. al.* Mudança Estrutural da Esfera Pública: Cinquenta anos de um texto atual e multifacetado. **Problemata - Revista Internacional de Filosofia**. Universidade Federal da Paraíba, v. 03, n. 02, dezembro/2012, p. 112).

¹²³ A previsão constitucional é evidenciada por Juvêncio Borges Silva e José Querino Tavares Neto, ao discorrerem sobre a obrigação do Estado de tornar as políticas públicas efetivas, afirmando que a “concreção dos

desvinculadas de sua principal função, que é a de atender às demandas sociais de maneira igualitária. Igualdade que aqui deve ser entendida como princípio de democracia, respaldada pela maioria, ainda que haja resistência de alguns membros da comunidade. Observe-se que a ideia de democracia enquanto regime se apoia em algo pronto e acabado, como a constituição e as leis, e que, uma vez legitimadas pela maioria através do sufrágio universal, obriga a todos. A questão que se quer apontar de início se refere à forma que se realizam as ações políticas, no tocante às discussões que decidem sobre os interesses da coletividade e, o mais importante, como esta coletividade participa das decisões finais.

Em análise do atual cenário brasileiro, percebe-se que as decisões são tomadas em sedes de poderes em que está a administração pública, que através da visão de soberania do povo e do princípio da publicidade decide e dá ciência aos concernidos das decisões impostas, sem a efetiva participação popular. A aceitação pelos membros da comunidade ocorre por diversos fatores, mas principalmente pela falta de educação da população para compreender o processo democrático participativo, que culmina na ausência de condições para debater as ações estatais com argumentos válidos e justificáveis, contribuindo para a recepção da condição assistencialista promovida pelo Estado, como se a prestação das ações públicas fossem favores direcionados ao povo¹²⁴.

Segundo entendimento de Habermas, ao analisar a esfera pública¹²⁵, o fundamento da teoria crítica social seria a linguagem, sendo esta o principal instrumento que, através da discussão, funda-se uma ética discursiva com base no diálogo e no consenso entre os sujeitos. O que se busca, nesse diálogo, é a razão que, uma vez reconhecida pelos participantes, sirva de fundamentação para sua ação moral. Conforme essa ideia, a esfera pública seria um espaço

direitos sociais somente é possível através da atuação estatal, e sua efetiva realização se dá através da implementação de políticas. É através das políticas públicas que o Estado objetiva dar efetividade aos direitos fundamentais sociais. Assim, direitos fundamentais sociais e políticas públicas constituem realidades indissociáveis, uma vez que é através das políticas públicas que se busca garantir a concreção dos direitos sociais. As políticas públicas ocupam, portanto, papel imprescindível em face da sociedade”. (Judicialização das políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma análise do contexto brasileiro. In: **Participação, democracia, políticas públicas**: aproximando agendas e agentes, 2013, Araraquara: UNESP, 2013. v. 1. p. 1-26. Disponível em:

<<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontr osinternacionais/pdf-st13-trab-aceito-0423-10.pdf>>).

¹²⁴ Nos dizeres de Rogério Gesta Leal, o que ocorre é uma tendência da cidadania brasileira em se manter na condição de “consumidora dos favores estatais (Estado este figurando como grande fornecedor dos resultados prontos e acabados), cabendo-lhe tão somente se satisfazer com eles e, mais que isto, aceita-los sem qualquer contestação ou crítica”. (Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana, In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 3**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 837).

¹²⁵ Neste sentido, ver: HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução de Flávio Köthe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 39.

onde as partes envolvidas discutirão, sem coação ou utilização da força, sendo capazes de se reconhecer reciprocamente como geradoras de razões para seu agir, capazes de argumentar sobre seus interesses, desejos, necessidades e expectativas, para finalmente transferirem ao Estado suas reais necessidades, e este, a partir desse ponto, desenvolveria suas ações.

Assim sendo, uma das formas de se efetivar a construção da democracia na esfera pública, segundo Habermas, seria a busca do consenso e da garantia de autonomia aos participantes, afastando qualquer coerção do Estado neste estágio de estudo e de avaliação, em que as partes decidiriam conforme seus interesses, utilizando a mediação¹²⁶ como processo de garantia da cidadania, segundo a qual os participantes agiriam de forma autônoma para a chegada ao consenso, sem imposições ou arbitrariedades do Estado, desenvolvendo a capacidade, na população, de resolver e participar efetivamente na resolução de suas necessidades.

Por sua vez, o que se verifica no atual cenário brasileiro encontra-se distante dessa situação, seja pela falta de preparo da população, leia-se educação, seja pela prepotência do Estado frente às decisões e ações políticas, contrariando a aspiração de Habermas¹²⁷ quanto à expectativa de transformar e reconstruir a esfera pública como espaço crítico e renovador da opinião pública, influenciando as decisões estatais no âmbito das ações políticas.

Desta forma, constata-se que as políticas públicas deveriam, em tese, ser elaboradas conforme o consenso e validação da coletividade interessada, ressalvadas aquelas em que se justificasse a independência estatal, como nas hipóteses de segurança nacional e defesa do meio ambiente. Diante da ausência de consenso e aprovação pela sociedade, as ações praticadas pelo governo perderiam sua legitimidade. Deve-se, assim, proceder à análise e questionamento da legitimidade daqueles que detêm o poder outorgado pelo mandato eleitoral de implementar ações políticas, uma vez que o atual cenário nos revela um descontentamento e desaprovação constante pela sociedade, resultado da falta de comunicação entre a vontade política e o povo.

¹²⁶ “Entende-se por mediação um processo de auto composição, quando duas ou mais partes encontram-se em conflito e neste momento buscam o auxílio de um terceiro desinteressado para ajuda-los na restauração das relações. Essa concepção de auto composição, de identificação do problema, da busca pela solução racional, de agir em prol do entendimento mútuo, nos remete a ideia de autonomia, de capacidade de gerirmos nossos próprios atos, nossa própria vida. É diante dessa possibilidade e reconhecimento da autonomia que jogamos por terra a visão “protecionista” do Estado que nos toma como incapazes de gerir nossa própria vida” (HANSEN, Gilvan Luis, *et. al.* Mudança Estrutural da Esfera Pública: Cinquenta anos de um texto atual e multifacetado. **Problemata - Revista Internacional de Filosofia**. Universidade Federal da Paraíba, v. 03, n. 02, dezembro/2012, p. 113).

¹²⁷ Conforme abordado em: HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**, Tradução de Flávio Köthe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 14).

Através da teoria de Habermas sobre a legitimidade do direito, pretende-se fundamentar a crise de legitimidade do sistema democrático representativo, demonstrando que o fato do direito conferir poderes aos eleitos pelo sufrágio universal não significa que todas as ações sejam validadas, uma vez que a democracia participativa exige um vínculo entre Estado e povo, sob pena de tornar ilegítimas, inclusive, as políticas públicas implementadas que vão em caminho diverso daquele almejado pela sociedade.

4.1 O conceito atual de legitimidade e legalidade do Direito

Na tradição liberal bem como na republicana, a participação política dos cidadãos é compreendida em um sentido essencialmente voluntarioso: todos devem possuir a mesma chance de fazer valer de modo efetivo as suas preferências ou de expressar com comprometimento a sua vontade política, seja no intuito de seguir os seus interesses privados (Locke) ou para atingir o usufruto da autonomia política (J.S. Mill). Mas se nós, no entanto, atribuímos à formação democrática da vontade também uma função epistemológica, o seguir os interesses próprios e a efetivação da liberdade política ganham ainda a dimensão do uso público da razão (Kant). Então o procedimento democrático retira a sua força legitimadora não mais apenas – e nem sequer em primeira linha – da participação e da expressão da vontade, mas antes do acesso universal a um processo deliberativo cuja natureza fundamenta a expectativa de resultados racionalmente aceitáveis¹²⁸.

A busca pela definição de legitimidade inicia-se no âmbito das discussões políticas desde os tempos de Roma, quando se referia aos atos que emanavam das autoridades públicas como se fossem leis¹²⁹. Desta forma, antes de sustentarmos a tese de ilegitimidade, se faz necessário entendermos as definições de legalidade e legitimidade. Ao longo da história, diversos autores adentraram no mérito da discussão, com especial destaque para Rousseau¹³⁰, Weber¹³¹, Kelsen¹³², Bobbio¹³³ e Habermas¹³⁴, objeto de capítulo específico, e que vai conferir o entendimento segundo o qual adotamos no presente trabalho.

¹²⁸ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 140.

¹²⁹ Ver, neste sentido: GUERRA FILHO, Willis Santiago e CARNIO, Henrique Garbellini. **Teoria política do direito: a expansão política do direito**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 175.

¹³⁰ O autor demonstrará, segundo as regras do contrato social, a necessidade de legitimação dos atos políticos (ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Tradução: Edson Bini. 1ª ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.).

¹³¹ Conforme exposto na obra: WEBER, Max. A política como vocação. In: GERT, H. H. e WRIGHT MILLS, C. (orgs.) **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Tradução: Waltensir Dutra. Revisão Técnica: Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 97-153.

¹³² Cf. KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

¹³³ O autor vai trazer em sua obra, a definição do termo “legitimidade” na linguagem política. (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. Tradução: Carmem C. Varriale. Brasília: UNB, 1998).

Para tanto, serão confrontados¹³⁵ ao pensamento de Habermas, no bojo de sua teoria discursiva do direito, pensamentos dos demais autores, em especial Weber e Kelsen, cunhada em sua teoria pura do direito, discorrendo ainda sobre as teorias de Rousseau e Bobbio. Weber construiu um conceito positivista de legitimidade que permeia todas as discussões sobre o tema até os dias atuais. Com efeito, é com base nele que Kelsen examina a legitimidade na sua teoria pura do direito. Habermas, a seu turno, busca reafirmar as conexões entre direito, moral e política, e por isso representa o contraponto daqueles pensamentos, à medida que busca abrir a cela hermética em que Weber e Kelsen haviam trancado o sistema jurídico ao se utilizarem de um conceito positivista de legitimidade.

Através desses autores, a ideia de legitimidade no ordenamento jurídico foi objeto de diversas concepções ao longo do evoluir histórico. Para Kelsen, numa visão coerente com sua concepção de direito destituído de preocupações morais ou políticas, a análise da legitimidade identificava-se com a investigação da validade das próprias normas, ou seja, seria legítima a norma que houvesse sido introduzida no ordenamento de acordo com o procedimento previsto nesse mesmo ordenamento, vinculando que a legitimidade passe a referir-se à efetividade, assim entendida como a estabilização social desse novo padrão de legalidade, o que acabou por ser criticado em situações posteriores.

Nesse diapasão, Habermas vem propor uma nova visão de legitimidade para o direito, a partir de sua Teoria Discursiva, não se limitando apenas ao respeito ao procedimento. Para ele, procedimento legítimo seria aquele que permitisse a todos os potenciais interessados, dentro de uma situação ideal de diálogo, atingirem racionalmente um consenso, conforme melhor explicado posteriormente.

A legitimidade seria garantida pela participação livre e isonômica de todos os cidadãos no diálogo, que precisaria ser protegida por normas que assegurassem a perpetuidade da possibilidade de discussão, a fim de evitar a aprovação, ainda que consensual, de regras que excluíssem qualquer interessado desse procedimento. Tal garantia viria através da consagração do princípio do discurso e dos direitos fundamentais daí decorrentes.

¹³⁴ A teoria de Habermas está no centro de nossos estudos e vai amparar toda a fundamentação da legitimidade do direito, com base nas obras já citadas.

¹³⁵ Para se analisar a importância da teoria de Habermas, faz-se necessário, preliminarmente, identificar as teorias até então existentes. Em destaque, somente com Max Weber é que o tema “legitimidade” passou a ter sua relevância reconhecida no campo da Teoria Política. De acordo com Weber, deve-se ter uma concepção realista da política (contrapondo-se à visão meramente ideológica), perfilhando nessa característica, entre outras, que a política é o campo das relações de poder, onde os diversos grupos humanos digladiam-se por sua obtenção na dúplici forma – poder de fato e poder legítimo (BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**, 8ª tiragem, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, p.130 a 132).

Ainda que tenha confrontado a teoria anterior de Kelsen, o autor não se afastou inteiramente de pontos fundamentais da Teoria Pura, de modo que é possível identificar pontos de diálogo entre as teorias, como na definição de legalidade, a hierarquização das normas e a supremacia da Constituição.

4.1.1 O pensamento de Jean-Jacques Rousseau

Jean-Jacques Rousseau iniciou um novo ciclo de entendimentos acerca da legitimidade, afirmando que, através do contrato social, a autoridade política deveria ser legitimada na vontade geral do povo, que é o único e verdadeiro soberano, não devendo submeter-se a um corpo político, como ocorre nas teorias de seus antecessores, já que a soberania não pode ser representada e nem alienada¹³⁶. Desta forma, a soberania deve manter-se no corpo social formado pelos cidadãos que a exercerão por meio do poder legislativo, o qual lhes compete exclusivamente. A legitimidade do Estado, para Rousseau, fundar-se-á na soberania popular.

Em consequência, a legalidade nada mais seria que o ato de conformidade das ações às leis positivas, cabendo, portanto, ao povo, ao corpo social individualizado, o cumprimento das leis que ele mesmo aprova, uma vez que lhe compete o poder legislativo.

A teoria de Rousseau afasta a antiga ideia de legitimidade como algo forjado pelos homens dentro de uma necessidade urgente de evitar a generalização da violência, momento em que se inventou uma série de representações legitimadoras, como deuses, reis, povo soberano, para que as pessoas consentissem em obedecer a um poder nascente. Para os que assim pensavam, se desaparecessem essas figuras, ídolos ou ficções, também desapareceria a legitimidade em si, restando somente a possibilidade de fundar o poder em um sistema de normas e no interesse compartilhado entre os membros da sociedade no que se refere à ação concreta do poder político¹³⁷.

Para o autor, a legitimidade é fruto do consenso social, que conferirá legalidade às leis criadas pelos representantes. Percebe-se que o princípio da legalidade só pode ser válido à

¹³⁶ “A soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada, ela consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa”. (ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Edson Bini. 1ª ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010, p. 37).

¹³⁷ Para melhor entendimento do pensamento de Rousseau, ver: PINTO, Marcio Morena. Legalidade versus legitimidade: uma perspectiva rousseauísta da questão. **Revista de filosofia Controvérsia**. Vol. 5, nº 2, p. 45-53, São Leopoldo: Unisinos, mai/ago 2009.

medida que seja fruto da vontade geral do povo e que as leis, às quais se esteja respeitando, a ele se destinem. O governo somente seria legítimo se instituído pelo povo através da vontade geral e legitimado por meio das leis também por ele aprovadas, considerando ainda que o povo nem sempre é capaz de escolher o que é melhor para si, deixando-se enganar facilmente¹³⁸. Portanto, não basta a simples aceitação popular de um corpo de leis para que estas sejam consideradas legítimas e possam respaldar os atos do Estado, exigindo-se que se vá além, que se comprove a busca por um bem comum que determinará a verdadeira legitimidade dessas leis e do governo por elas estabelecido no cenário político vigente.

Não se pode limitar o conceito de legitimidade a um poder ou a um governo sustentado por meio de regras jurídicas, desprovido de valores morais e de um ideal de justiça, porque uma lei pode perfeitamente ser imoral ou injusta, ou os dois ao mesmo tempo, sendo, apesar disso, legítima. Logo, se limitarmos o conceito de legitimidade ao simples cumprimento de normas, é possível interpretar que o governo esteja agindo dentro da legalidade, ainda que não se atenha aos princípios de direito político fundamentais que orientam os governos na busca do bem comum.

O que garante a distinção entre legalidade e legitimidade em sua teoria política é situar a existência da legitimidade no momento da fundação do pacto social e da escolha do regime de governo a ser adotado, pois é apoiando a legitimidade, no pacto fundador, a qual constitui o governo, que poderíamos supor que todas as leis daí derivadas viriam revestidas de certa legitimidade mínima originária¹³⁹.

O que se constata é que, apesar de fundada a legitimidade política, na vontade geral do corpo soberano, um Estado pode tornar-se ilegítimo quando o poder executivo constituído passa a contrapor-se ao verdadeiro poder soberano que provém do povo e, conseqüentemente, às leis por ele aprovadas, guiando-se unicamente pela satisfação de interesses privados. Percebe-se, por conseguinte, que sem validação social não é possível existir a legitimidade política. Em uma sociedade democrática, os objetivos acabam por fundar a legitimidade mais

¹³⁸ Para Paulo Bonavides a única forma de minimizar o risco de engano da população é fortalecendo a autonomia da constituição, já que “a lei às vezes degrada e avilta, corrompe e escraviza em ocasiões sociais e políticas de profunda crise e comoção, gerando a legalidade das ditaduras, ao passo que a Constituição é sempre garantia do poder livre da autoridade legítima exercitada em proveito da pessoa humana”. (**Curso de direito constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 386).

¹³⁹ Essa presunção mínima de legitimidade também fundamenta a política nas democracias contemporâneas, materializando-se por meio das cartas magnas de cada país que definem tanto os modos de exercício do poder como os seus limites. Mas ainda se está muito distante do que Rousseau concebia como uma representatividade direta por parte do verdadeiro soberano: o povo.

que as regras constitutivas, tornando-se necessária a existência desse ideal de justiça, ainda que no plano dos fatos não se possa concretizá-lo plenamente. Assim, define Bonavides, que

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses¹⁴⁰.

Desta forma, Rousseau demonstrou, por meio do pacto instituído pelo rico, que legalidade e legitimidade são conceitos distintos e que um governo, cujas leis estejam desprovidas de qualquer moralidade e valor de justiça, não pode ser considerado legítimo. O conceito legitimidade, para Rousseau, é vinculado ao conceito de soberania popular, por meio da construção da ideia de uma vontade geral que tende a evitar os interesses particulares em conflito e a harmonizá-los, definindo e interpretando a vontade do conjunto do corpo social que deverá ser sempre o verdadeiro detentor do poder.

A legitimidade do Estado idealizada funda-se no exercício da soberania popular¹⁴¹, a qual é desenvolvida nas leis. Ao desvincularem-se os conceitos de legalidade e legitimidade, para a verificação da legitimidade, nos restará somente o campo da moral, da justiça e da ética. E, sob este ângulo, podemos dizer que o consenso social será legítimo quando alcançado por um convencimento que vise sempre o bem comum.

O que se percebe, na atualidade, é que, diferente do ocorrido no Contrato Social de Rousseau, o poder é legal à medida que é conferido por uma lei, não resultando de nenhum reconhecimento direto por parte dos cidadãos, e principalmente no âmbito das políticas públicas, que são elaboradas por agentes que quase nunca atuam para o bem da maioria.

4.1.2 O pensamento de Max Weber

Weber, por sua vez, afirma que a legitimidade se reflete no fato de que uma ordem política dada pareça, à maioria daqueles que nela se respalda, digna de aprovação ou, em todo

¹⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional de democracia participativa**, 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 51.

¹⁴¹ Situação explicada pela autora Maria Paula Dallari Bucci, quando afirma que: “e no século XVIII, Rousseau, em *Do Contrato Social*, associa a soberania à vontade geral, extraindo daí os atributos da inalienabilidade e indivisibilidade”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 51).

caso, obrigatória e, conseqüentemente, investida de certo valor, e não somente conforme a legislação vigente. Sendo assim, a sociedade não pode considerar que leis que tenham sido aprovadas por meios fraudulentos, em prol de interesses específicos de uma minoria, sejam consideradas legítimas, ainda que previstas em um código de normas. Seria inconcebível considerar que a lei jamais deve ser contestada, ainda que seja injusta ou imoral.

Na análise do pensamento do autor, destacamos as considerações sobre os três tipos de poder legítimo: tradicional, carismático e legal.

Primeira, a autoridade do “ontem eterno”, isto é, dos mores santificados pelo reconhecimento inimaginavelmente antigo e da orientação habitual para o conformismo. É o domínio “tradicional” exercido pelo patriarca e pelo príncipe patrimonial de outrora.

Há a autoridade do dom da graça (carisma) extraordinário e pessoal, a dedicação absolutamente pessoal e a confiança pessoal na revelação, heroísmo ou outras qualidades da liderança individual. É o domínio “carismático”, exercido pelo profeta ou — no campo da política — pelo senhor de guerra eleito, pelo governante plebiscitário, o grande demagogo ou o líder do partido político.

Finalmente, há o domínio em virtude da “legalidade”, em virtude da fê na validade do estatuto legal e da “competência” funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias. É o domínio exercido pelo moderno “servidor do Estado” e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham¹⁴².

No primeiro caso (tradicional), os cidadãos obedeciam aos ditames não por reconhecerem sua legitimidade, mas por medo das conseqüências que poderiam sofrer com o descumprimento, e pôde ser verificado na antiguidade.

Já no segundo (carismático), identifica-se uma sintonia com recentes antecedentes históricos e até mesmo na atualidade, quando os homens obedecem ao líder não em virtude da tradição ou lei, mas porque acreditam nele, ainda que este lute unicamente pela sua causa, como verificamos no caso de líderes partidários e revolucionistas¹⁴³, os quais mantêm um grande número de seguidores.

¹⁴² WEBER, Max. A política como vocação. In: GERT, H. H. e WRIGHT MILLS, C. (orgs.) **Ensaio de Sociologia**. Tradução: Waltensir Dutra. Revisão Técnica: Fernando Henrique Cardoso. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 99.

¹⁴³ O autor afirma que “A liderança carismática surgiu em todos os lugares e em todas as épocas históricas. Mais destacadamente no passado, surgiu nas duas figuras do mágico e profeta, de um lado, e do senhor de guerra eleito, o líder de grupo e condottiere, do outro. A liderança política, na forma do “demagogo” livre que nasceu no solo da cidade-Estado, é de maior interesse para nós. Como a cidade-Estado, o demagogo é peculiar ao Oriente, especialmente à cultura mediterrânea. Além disso, a liderança política na forma do “líder partidário” parlamentar cresceu no solo do Estado constitucional, que também só é indígena do Ocidente. Esses políticos de “vocação”, no sentido mais autêntico da palavra, são em toda parte as únicas figuras decisivas nas correntes cruzadas da luta política pelo poder. Os meios auxiliares à sua disposição também são altamente decisivos”.(Ibid., p. 100).

A forma como tais políticos fazem da política sua vocação vem esclarecida quando o autor afirma que

Há dois modos principais pelos quais alguém pode fazer da política a sua vocação: viver “para” a política, ou viver “da” política. Esse contraste não é, de forma alguma, exclusivo. Em geral, o homem faz as duas coisas, pelo menos em pensamento e, certamente, também a ambas na prática. Quem vive “para” a política faz dela a sua vida, num sentido interior. Desfruta a posse pura e simples do poder que exerce, ou alimenta seu equilíbrio interior, seu sentimento íntimo, pela consciência de que sua vida tem sentido a serviço de uma “causa”. Nesse sentido interno, todo homem sincero que vive para uma causa também vive dessa causa. A distinção, no caso, refere-se a um aspecto muito mais substancial da questão, ou seja, o econômico. Quem luta para fazer da política uma fonte de renda permanente, vive “da” política como vocação, ao passo que quem não age assim vive “para” a política. Sob o domínio da ordem da propriedade privada, algumas — se quiserem — precondições muito triviais devem existir, para que uma pessoa possa viver “para” a política, nesse sentido econômico. Em condições normais, o político deve ser economicamente independente da renda que a política lhe pode proporcionar. Isto significa, muito simplesmente, que o político deve ser rico ou deve ter uma posição pessoal na vida que lhe proporcione uma renda suficiente¹⁴⁴.

Um dos aspectos mais interessante na teoria é a forma com que os poderes dominantes conseguem manter seu domínio, através da recompensa material e a honraria social, o que se encaixa na situação vivenciada atualmente em nosso país, em que a troca de favores e oferecimento de vantagens parece dominar no cenário político, deixando de lado o interesse do povo, que passa a ser definido como um mero instrumento de voto. A legitimidade, aqui, seria extraída não do interesse pelo bem comum, mas sim pela manipulação do sistema para manutenção de determinados grupos no poder¹⁴⁵.

Percebe-se que a teoria encaixa-se no âmbito das políticas públicas assistencialistas, que são articuladas e direcionadas à população de baixa renda e baixo nível intelectual, que se faz satisfeita com a simples concessão de vantagens e benefícios, que transforma a opinião dos eleitores de baixa escolaridade com base na manipulação do sistema, com intuito exclusivo de permanência no poder, deixando de lado a legitimidade almejada pelo consenso social, que é validada quando se atende ao interesse primordial de justiça social na busca pelo bem comum.

¹⁴⁴ Ibid., loc. cit., p. 105.

¹⁴⁵ Sobre o tema, ver: CELLA, José Renato Gazieiro. A Crítica de Habermas à Idéia de Legitimidade em Weber e Kelsen. In: **XXII Congresso mundial de filosofia do derecho e filosofia social**. Granada, Espanha, 2005. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2015.

4.1.3 A definição de legitimidade de Norberto Bobbio

O autor vai conferir uma definição atual sobre o conceito de legitimidade na linguagem política, como sendo “um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos¹⁴⁶”, concluindo ser, por esta razão, que todo poder busca alcançar um consenso, proporcionando um reconhecimento pela sociedade de sua legitimidade, transformando a obediência em adesão, sendo, desta forma, a crença na Legitimidade o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

Trazendo a análise para o Estado moderno, o autor afirma ainda que, no momento em que as instituições políticas se encontram em crise, os únicos fundamentos da Legitimidade do poder são a “superioridade, o prestígio e as qualidades pessoais de quem se encontra no vértice da hierarquia do Estado¹⁴⁷”. Este tipo de Legitimidade possui estrita ligação com a pessoa do governante, tendo existência passageira, já que não resolve o problema fundamental para a continuidade das instituições políticas, isto é, o problema da transmissão do poder.

Outra anotação do autor diz respeito à diferenciação entre oposição ao governo e contestação da legitimidade¹⁴⁸, o que encaixa perfeitamente na tese que iremos sustentar no capítulo seguinte, de contestação da legitimidade vivenciada atualmente no âmbito das políticas públicas.

¹⁴⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. Tradução: Carmem C. Varriale. Brasília: UNB, 1998, p. 675.

¹⁴⁷ E o que seria essencial, porém, para “distinguir o poder legal e o tradicional do poder pessoal ou carismático (esta célebre tripartição é de Max Weber) é isto: a Legitimidade do primeiro tipo de poder tem seu fundamento na crença de que são legais as normas do regime, estabelecidas propositalmente e de maneira racional, e que legal também é o direito de comando dos que detêm o poder com base nas mesmas normas; a Legitimidade do segundo tipo assenta no respeito às instituições consagradas pela tradição e à pessoa ou às pessoas que detêm o poder, cujo direito de comando é conferido pela tradição; a Legitimidade do terceiro tipo tem seus alicerces substancialmente nas qualidades pessoais do chefe e, somente de forma secundária, nas instituições”. (Ibid., p. 676).

¹⁴⁸ O autor diferencia os dois entendimentos: “A diferença entre oposição ao Governo e contestação da Legitimidade corresponde, num certo sentido, à existente entre política reformista e política revolucionária. O primeiro tipo de luta busca alcançar mudanças, mantendo de pé as estruturas políticas existentes, combate o Governo, mas não combate as estruturas que condicionam sua ação e, enfim, propõe uma diferente maneira para a gestão do sistema estabelecido. O segundo tipo de luta se dirige contra a ordem constituída, tendo como objetivo a modificação substancial de alguns aspectos fundamentais; não combate apenas o Governo, mas também o sistema de Governo, isto é, as estruturas que ele exprime”. (Ibid., p. 677).

Para a contestação da legitimidade, novamente o autor contribui para sustentação do tema, afirmando a necessidade de uma atitude de revolta ou revolucionária¹⁴⁹, independente de conotação esquerdista ou de direita. Isso quer dizer que não basta o inconformismo com as ações políticas desenvolvidas pelos atuais governantes. É preciso ir além: faz-se necessário que os anseios populares sejam ouvidos, especialmente através das manifestações populares, organizadas em prol de interesses coletivos, com vistas ao bem comum. É preciso que o grupo político dominante não interfira na opinião popular, o que se apresenta como uma mera promessa, a qual Bobbio vai definir como sendo incompleta, de uma sociedade justa em que prevaleça o consenso e não a imposição¹⁵⁰. Para tanto, é necessário redefinir a definição de legitimidade, para uma que permita superar as limitações citadas, afastando o consenso forçado por qualquer ideologia partidária.

Em conclusão, afirma-se que a Legitimidade do Estado é uma situação nunca “plenamente concretizada na história”, a não ser como pretensão social, e que um Estado será “mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes”, ou seja, na medida em que consegue se aproximar da ideia de eliminação do poder¹⁵¹ e da ideologia nas relações sociais.

4.1.4 A legitimidade do direito para Hans Kelsen

O pensamento de Hans Kelsen difere em boa parte dos demais autores, que enfrentam o tema da legitimidade até a sua época, por defender que, uma vez instituída, a lei deverá ser

¹⁴⁹ Segundo o autor, deve-se distinguir as duas atitudes, a de revolta e a revolucionária, sendo que a de “revolta se limita à simples negação, à rejeição abstrata da realidade social, sem determinar historicamente a própria negação e a própria rejeição. Consequentemente, não consegue captar o movimento histórico da sociedade, nem perceber objetivos concretos de luta, e acaba aprisionando-se numa realidade que não consegue alterar. A atitude revolucionária produz, ao contrário, uma negação, historicamente determinada, da realidade social. Seu grande problema é sempre o de encontrar formas concretas de luta, nascidas do movimento histórico real, que possibilitem realizar as transformações possíveis da sociedade. Isto significa que a ação revolucionária não terá nunca o objetivo de modificar radicalmente a sociedade, e sim buscará a derrubada das instituições políticas que dificultam seu desenvolvimento e a criação de novas instituições capazes de libertar as tendências amadurecidas na sociedade para formas mais elevadas de convivência”. (Ibid., loc. cit., p. 677).

¹⁵⁰ Nos dizeres do autor, “em cada manifestação histórica da legitimidade vislumbra-se a promessa, até agora sempre incompleta na sua manifestação, de uma sociedade justa, onde o consenso, que dela é a essência, possa se manifestar livremente sem a interferência do poder ou da manipulação e sem mistificações ideológicas”. (Ibid., loc. cit., p. 678).

¹⁵¹ Anteriormente em sua obra, o autor aponta as condições sociais que possibilitam a aproximação à plena realização do valor inerente ao conceito de legitimidade, que seria “a tendência ao desaparecimento do poder, quer das relações sociais, quer do elemento psicológico a ele associado: a ideologia”. (Ibid., p. 678).

cumprida, sem que se tenha a possibilidade de discuti-la, sob pena de serem usados meios coercivos¹⁵². Percebe-se, de início, que o autor, na tentativa de criar uma teoria pura do Direito, desvinculada dos interesses populares, vincula a legitimidade à norma, ao positivismo, e não à vontade popular, o que se mostra contrário à ideia que iremos defender mais adiante.

Sua linha de pensamento, portanto, visava purificar o direito de toda influência externa “purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural¹⁵³” e, para tanto, pregava que a legitimidade seria determinada pelo próprio funcionamento do direito, ou seja, pelo próprio procedimento previsto no ordenamento. Na definição de Kelsen, o procedimento se encontra claramente no interior da ordem jurídica, pois ele deve necessariamente ser determinado por ela própria. O direito que analisa é, então, um direito totalmente separado da moral e da política e, portanto, clama por uma autonomia absoluta¹⁵⁴. Nesse sentido, como consequência, as políticas públicas poderiam ser realizadas sem qualquer participação popular, haja vista a legitimidade conferida ao Estado, o que se contesta em momento oportuno.

De início, em confronto com as teorias anteriores, constata-se que o conceito de legitimidade, até então construído, será absorvido pela teoria pura do direito, conferindo autonomia ao seu objeto de estudo (o direito) e possibilitando a explicação e justificação do seu dinamismo. Kelsen define o princípio da legitimidade como o “princípio de que a norma de uma ordem jurídica é válida até a sua validade terminar por um modo determinado através desta mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica¹⁵⁵”.

¹⁵² Com Kelsen, cristalizou-se, nos moldes esperados para o pensamento positivista, uma identificação entre validade e legitimidade. (KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 146).

¹⁵³ A afirmação é encontrada já no prefácio de sua obra. (Ibid., p. 11).

¹⁵⁴ O autor pode ser inserido na corrente denominada normativismo, a qual, segundo Adeodato, “amplia as fronteiras do legalismo da escola dogmática jurídica, levando adiante as tentativas de análise lógica da ordem social, tal como o fizera a ‘jurisprudência dos conceitos’ na Alemanha. Para isso também recusa o conceito tradicional de legalidade (inspirado em Rousseau) como guardião da legitimidade contra os riscos de um poder arbitrário. A legalidade passa a ser colocada ao lado da legitimidade, como maneiras distintas de justificar o poder efetivo. Aqui, a fórmula lógica utilizada não mais é abstraída apenas a partir da lei, mas ao contrário, a perspectiva é invertida: é de um axioma lógico que a lei retira seu fundamento de legitimidade enquanto cognoscibilidade daquilo que Kelsen denominou ‘norma fundamental’ (*Grundnorm*)”. (ADEODATO, João Maurício. **Ética e Retórica: Para uma Teoria da Dogmática Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 60).

¹⁵⁵ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 233.

Nota-se que o problema da legitimidade de um ordenamento jurídico se coloca na questão do procedimento, mas segundo Kelsen o procedimento se encontra claramente no interior da ordem jurídica, pois ele deve, necessariamente, ser determinado por ela própria. Conclui-se que, para o autor, a legitimidade restaria equiparada à legalidade, ou seja, tudo o que for decorrente de lei ou de procedimento determinado pela ordem jurídica, também seria legítimo, independente do consenso ou da participação popular. A validade das normas jurídicas independia de seu conteúdo, desde que retirasse seu fundamento de validade de uma norma superior, obedecendo aos procedimentos previstos no sistema.

Segundo João Maurício Adeodato, o pensamento de Kelsen abriu as portas para uma postura realista, haja vista que

A consequência teórica da neutralidade axiológica intentada pelo positivismo normativista, de que Kelsen foi exemplo aqui, não se fez esperar. O poder político já passa a designar algo que vale porque tem uma função na estrutura do sistema, provocando a identificação entre validade e funcionalidade: tudo o que funciona é válido, e poder é tudo aquilo que faz com que as pessoas obedeçam. Assim, a violência também passa a ser considerada forma de poder. A legitimidade não mais deriva do legal ou da compatibilidade vertical de normas jurídicas mas sim da simples obtenção de obediência: tudo o que produz é poder — e legítimo. Identificados os conceitos de efetividade e legitimidade, esta passa a ser deduzida da habilidade do poder em dirimir os eventuais conflitos e assim evitar crises no meio social, ou seja, a legitimidade assume ‘conteúdo’ meramente ideológico e um caráter tão-só instrumental. Vê-se que o realismo contemporâneo vai mais longe que o normativismo de Kelsen na tentativa de esvaziar o conceito de legitimidade de algum conteúdo¹⁵⁶.

O fundamento da legitimidade passa a ser apontado como sendo de ordem racional e identificado como a crença na legalidade, e para que exista essa crença, é necessário, por sua vez, um procedimento que identifique o que é e o que não é legal. A partir de então, o problema do que é legítimo é deslocado para a questão do procedimento que permite fazer essa identificação. Kelsen afirma que a legitimidade do Estado deve ser atrelada à ordem instituída, independente de valores morais ou éticos, o que se reserva algumas críticas por ignorar de certa forma os anseios populares, reconhecendo como legítimas até mesmo as formas de governo antidemocrática¹⁵⁷, já que, para ele, com a teoria pura do direito vai

¹⁵⁶ ADEODATO, João Maurício. **Ética e Retórica, para uma teoria da dogmática jurídica**. São Paulo, Saraiva, 2002. p. 61.

¹⁵⁷ Para o autor, “a tentativa de legitimar o Estado como Estado “de direito” revela-se inteiramente infrutífera, porque – como já foi acentuado – todo Estado tem de ser um Estado de Direito no sentido de que todo Estado é uma ordem jurídica. Isto, no entanto, não coenvolve qualquer espécie de juízo de valor político. A limitação já referida do conceito de Estado de Direito a um Estado que corresponda às exigências da democracia e da segurança jurídica, implica a ideia de que apenas uma ordem coercitiva assim configurada pode ser tida como “verdadeira” ordem jurídica. Uma tal suposição, porém, é um preconceito jusnaturalista. Também uma ordem

ocorrer a “aniquilação impiedosa de uma das mais eficientes ideologias da legitimidade¹⁵⁸”. O Estado, visto como organização política, é necessariamente uma ordem jurídica¹⁵⁹ organizada de forma normativa.

Diante disso, ao se ter o Estado como uma ordem jurídica e, modernamente, em sua grande maioria, positivados constitucionalmente, a forma de obtenção do poder já vem previamente definida na Constituição. Há de se considerar que o poder político já nasce carente de legitimação jurídica, ou mesmo já nasce imerso em uma ordem que dita seus limites de atuação. Isto fica ainda mais claro nos Estados democráticos, onde a democracia requer constantemente que atos políticos sejam eivados de legitimidade jurídica. Ademais, para que haja o efetivo respeito à democracia, é necessário que o processo democrático da política inclua mecanismos que possibilitem a assimilação de suas decisões por todos os cidadãos. Seria democrática e legítima a decisão supostamente possível de ser aceita pelos membros.

Evidentemente que, com o passar dos anos, surgiram críticas à concepção da Teoria Pura, focadas na problemática da relação entre a legitimidade e a legalidade. A esse respeito, é possível encontrar em Habermas uma tentativa de solução para tal questão, através de sua teoria comunicativa, em que a legitimidade do Estado só é conferida quando está de acordo com os anseios populares.

Especialmente no âmbito das políticas públicas, a teoria de Kelsen impossibilitaria, inicialmente e pela leitura pura e simples, o questionamento da legitimidade, já que confere autonomia absoluta à ordem instituída, independente da participação popular. Ainda assim, por preservar a hierarquia da norma superior (Constituição Federal), e por esta conter elementos que conferem legitimidade aos anseios populares, ainda que longe do ideal¹⁶⁰,

coerciva relativamente centralizada que tenha caráter autocrático e, em virtude da sua flexibilidade ilimitada, não ofereça qualquer espécie de segurança jurídica, é uma ordem jurídica e a comunidade por ela constituída – na medida em que se distinga entre ordem e comunidade – é uma comunidade jurídica e, como tal, um Estado. Do ponto de vista de um positivismo jurídico coerente, o Direito, precisamente como o Estado, não pode ser concebido senão como uma ordem coerciva de conduta humana – com o que nada se afirma sobre o seu valor moral ou a Justiça. E, então, o Estado pode ser juridicamente apreendido como sendo o próprio Direito – nada mais, nada menos”. (HABERMAS, Jürgen. Democracia e direito: entre facticidade e validade, vol. I. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 335).

¹⁵⁸ Ibid., p. 335.

¹⁵⁹ Ibid., loc. cit., p. 317.

¹⁶⁰ Para uma análise atual do momento vivenciado, Juvêncio Borges Silva e José Querino Tavares explicam: “Se por um lado, é forçoso reconhecer o avanço na prática efetiva dos direitos sociais no Brasil, sua aplicabilidade, por outro há que se reconhecer que a aplicabilidade efetiva do disposto nas normas constitucionais acima exaradas, mormente no que tange ao disposto no artigo 6º da Constituição Federal, ainda está longe de corresponder à realidade social brasileira, tendo em vista a enorme desigualdade social reinante no Brasil e à

poderíamos encontrar uma lacuna na teoria para justificar o questionamento e, enfim, indicar os elementos da prefalada crise de legitimidade na implementação das políticas públicas¹⁶¹, conforme melhor estudado adiante.

4.2 A crítica de Jurgen Habermas ao conceito positivista de legitimidade

Quando compreendemos o texto de nossas Constituições nesse sentido material da realização de uma sociedade socialmente justa, a ideia da auto legislação, segundo a qual os destinatários das leis devem ser entendidos ao mesmo tempo como seus autores, ganha a dimensão política de uma sociedade que atua sobre si mesma¹⁶².

Analisando as teorias anteriores sobre a legitimidade do ordenamento jurídico, em especial a de Kelsen, constatamos que a legitimidade do direito possui estrita ligação com a legalidade imposta pelo regime de governo instituído, uma vez que aqueles que estão no poder seriam soberanos em suas decisões, ainda que contrárias aos anseios populares.

Isso quer dizer que até mesmo os regimes autoritários e os governos opressivos, ainda que em tese, democráticos, estariam legitimados em suas ações, o que significaria, principalmente no âmbito das políticas públicas, que a participação popular ficaria restrita ao instrumento de voto, sendo que, uma vez que fossem eleitos, os governantes poderiam atuar desvinculados de qualquer obrigação, o que se mostra absolutamente contrário ao ideal de democracia participativa¹⁶³ defendido no presente estudo, ainda que a decisão política desses

precariedade da prestação por parte do Estado na esfera da saúde pública, educação, segurança, alimentação, moradia etc” (SILVA, Juvêncio Borges; TAVARES NETO, José Querino. **Judicialização das políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma análise do contexto brasileiro**, In: **Participação, democracia, políticas públicas: aproximando agendas e agentes**, 2013, Araraquara: UNESP, 2013. v. 1. p. 1-26. Disponível em:

<<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontr osinternacionais/pdf-st13-trab-aceito-0423-10.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2015, p. 9).

¹⁶¹ Melhor explicando, Kelsen defende que o ordenamento instituído no Estado sempre atua de forma legítima, independente de valores morais ou éticos, bem como independente da opinião popular, devendo impor sua ordem sob pena de coerção. Lado outro, afirma também que se deve respeitar a hierarquia das normas, estando a Constituição acima de todas as outras. Logo, se na própria norma fundamental contiverem instrumentos que garantam a livre manifestação de pensamento, bem como exijam a efetiva participação popular no governo, encontrar-se-ia, pois, a necessidade de que o legítimo detentor do poder, o povo, fosse ouvido em todas as ações políticas, em especial nas políticas públicas, tornando tais investidas populares em legítimas.

¹⁶² HABERMAS, Jurgen. Nos limites do Estado. In: **Especial para a Folha de São Paulo**, Caderno MAIS!, Página: 5-4. Edição: 18 de jul. de 1999. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs18079905.htm>>. Acesso em 14 de mai. 2015.

¹⁶³ Para entendimento do tema, ver: BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**, 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

sistemas alcance certo consenso de validade¹⁶⁴, que é um pilar essencial para a implementação de políticas públicas eficientes.

Neste sentido, para fundamentar o contraditório ao pensamento anterior, Habermas desenvolveu sua teoria de legitimação do direito, que apresenta um conceito mais largo, capaz de compreender a totalidade do fenômeno, deixando de lado os vícios e preconceitos positivistas que acabaram levando a interpretações equivocadas que os justificassem. Com isso, abriu-se “uma nova perspectiva de legitimação do direito, qual seja a mobilização das liberdades comunicativas dos cidadãos”, sendo que “é através do poder comunicativo que os homens devem buscar construir um direito legítimo e um poder político legítimo¹⁶⁵”, para que o direito não fique reduzido à imposição de mandatos de um soberano, o que levaria a sua absorção pela política e a consequente decomposição do próprio conceito de política.

Habermas, em sua obra “Direito e democracia: entre facticidade e validade”, vai descrever a sociedade sob o pano de fundo de sua razão comunicativa¹⁶⁶, que desenvolverá sua teoria discursiva, no bojo da qual tem destaque a análise da legitimidade das normas jurídicas, em que um procedimento legítimo seria aquele que permitisse a todos os potenciais interessados, dentro de uma situação ideal de diálogo, atingirem racionalmente um consenso. Com base neste fator, aponta que as sociedades modernas não podem sustentar uma ordem normativa que realize a integração social apenas em elementos jurídicos, mas sim no direito democraticamente instituído.

¹⁶⁴ A explicação sobre a força da decisão política nos é dada por Celso Fernandes Campilongo, ao compará-la ao efeito de uma decisão judicial, quando afirma que “em tese, enquanto instrumento de agregação de consenso, a política possui uma capacidade muito mais elevada do que o direito. Uma eleição majoritária ou um “referendum”, por exemplo, implicam a tomada de posição de milhões de cidadãos. Uma sentença judicial, exceção feita a alguns casos de maior impacto social, geralmente atinge apenas as partes processuais. A regra da política é produzir agregações majoritárias. A regra do sistema jurídico é manter expectativas normativas específicas. Em contrapartida, se a questão da capacidade de agregação de interesses da política e do direito desloca-se do âmbito do consenso para o âmbito das premissas de decisão, o enfoque muda completamente”. (**Política, sistema jurídico e decisão judicial**, o São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 90-91).

¹⁶⁵ Cf. SILVA, Juvêncio. O controle jurisdicional das políticas públicas e efetivação dos direitos sociais: uma análise habermasiana. In: **Direitos Sociais e Políticas Públicas II**. 21ª ed. Funjab: 2012, p. 280. Em continuidade, o autor afirma que “a democracia postulada por Habermas se estabelece através das interações comunicativas dos cidadãos, por meio de práticas deliberativas decorrentes de um processo discursivo, as quais serão filtradas pela linguagem do direito e decididas pela política. Neste contexto é que se dá o resgate habermasiano do uso público da razão prática, em que os cidadãos, como sujeitos de direitos, participantes ativos da discussão política, não apenas tematizam mas também decidem através dos canais institucionais os rumos da sociedade histórica. Assim, direito e poder político estabelecem relações comunicativas e legitimadoras, sendo o direito o *medium* entre o poder político e a esfera pública” (p. 282).

¹⁶⁶ HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. I. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 20-21.

No desenvolver da teoria, Habermas concebe uma força normativa inerente à linguagem que, se usada de forma comunicativa, é um meio eficaz de integração social¹⁶⁷. Trata-se do agir comunicativo, assim entendido como a disposição dos particulares para, a partir do diálogo, se entender e alcançar um consenso sobre algo do mundo. A comunicação, para Habermas, é diálogo e o agir comunicativo é o instrumento para alcançá-lo. Com sua teoria do discurso, sustenta que só tem legitimidade o direito que surge da formação discursiva da opinião e da vontade dos cidadãos que possuem os mesmos direitos, sendo evidente que, nestes casos, é preciso que os cidadãos não só possuam os mesmos direitos efetivamente, mas que tenham as mesmas condições de exercício destes direitos.

A legitimidade, portanto, somente estaria garantida pela participação livre e isonômica de todos os cidadãos no diálogo, o qual precisaria ser protegido por normas que assegurassem a perpetuidade da possibilidade de discussão, a fim de evitar a aprovação, ainda que consensual, de regras que excluíssem qualquer interessado desse procedimento, como verificamos em diversas ações políticas e, em especial, políticas públicas, implementadas em nosso país.

Assim, a legitimidade das normas terá de advir de um processo legislativo que se apoie na soberania do povo para a construção de um processo democrático¹⁶⁸. A legitimidade do direito nasce da participação do povo soberano na construção do ordenamento jurídico, ou seja, na participação do povo no processo de criação das normas que, quando feito desta forma, pode denominar-se democrático. Neste sentido,

A busca do consenso exige necessariamente a participação popular, uma vez que como afirma Habermas (2003b, p. 84) “a formação institucionalizada da opinião e da vontade precisa abastecer-se nos contextos comunicacionais informais da esfera pública, nas associações e na esfera privada”. Logo o processo discursivo deve ir muito além do âmbito institucional e chegar às ruas, ao povo, às associações, enfim, à sociedade como um todo, nos vários contextos do “mundo da vida”. A legitimidade do direito somente se dará a partir deste efetivo processo participativo comunicacional por parte dos cidadãos.

Assim, a formação institucionalizada da vontade deve ser o resultado de um processo comunicativo que contempla tanto o Estado, como a sociedade civil e as associações¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Cf. MIRANDA, Maressa da Silva. O mundo da vida e o Direito na obra de Jurgen Habermas. **Prisma Jurídico**. São Paulo, vol. 8, nº 1, 2009, p. 101.

¹⁶⁸ HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. I, 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 114-115.

¹⁶⁹ SILVA, Juvêncio Borges; TAVARES NETO, José Querino, Judicialização das políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma análise do contexto brasileiro, In: **Participação, democracia, políticas públicas: aproximando agendas e agentes**, 2013, Araraquara: UNESP, 2013. v. 1. p. 10-11. No mesmo sentido, Rogério Gesta Leal, analisando o quadro de participação social, afirma que “é plenamente possível em face de tal quadro

Como se percebe, a teoria discursiva vai confrontar o entendimento da validade e legitimidade da norma, ainda que constitucional, se esta for contrária às pretensões sociais. Para Habermas, não basta que, tal como no positivismo jurídico, o direito tenha sido criado obedecendo ao procedimento previsto na Constituição para ser legítimo¹⁷⁰. A legitimidade do direito está atrelada ao princípio democrático¹⁷¹, e para que o mesmo seja observado, os destinatários do direito devem se ver como autores desse direito, de forma a haver maior legitimação e aceitação do direito imposto e menos conflitos na sociedade. Tal tese pode ser transportada para o processo das políticas públicas, em que os cidadãos identifiquem a defesa dos seus interesses e necessidades acima de tudo, formando a opinião pública¹⁷².

Nesta linha de raciocínio, as normas presentes no ordenamento jurídico somente seriam aceitas como direito positivo a partir do momento em que obtivessem força através de

– e até necessário – imaginarmos situações de cooperação entre Partidos Políticos, Parlamento, Poder Executivo e Movimentos Sociais organizados, eis que todos possuem, ao menos em tese, o mesmo móvel e objetivos: o interesse público – sempre tensional e conflituoso. A instância formal de representação comunitária pode e deve instituir um espaço permanente de interlocução com a instância informal de representação desta mesma comunidade, e deles todos com o Estado Administrador” (LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**, tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 854).

¹⁷⁰ “A legitimidade de uma regra independe do fato de ela conseguir impor-se. Ao contrário, tanto a validade social, como a obediência fática, variam de acordo com a fé dos membros da comunidade de direito na legitimidade, e esta fé, por sua vez, apoia-se na suposição da legitimidade, isto é, na fundamentabilidade das respectivas normas” (HABERMAS, Jürgen. **Democracia e direito: entre facticidade e validade**, vol. I, 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 50).

¹⁷¹ O princípio democrático serviria para legitimar as ações políticas, como explica José Renato Gazieiro Cella: “Nesse contexto, ambos (direito e moral) se limitam por meio de procedimentos mútuos. Os procedimentos jurídicos deixam um certo espaço para que seja realizado o discurso moral (efetuado à luz de princípios válidos que justificam e fundamentam as normas), fundamental para a sua legitimação. Contudo, esse espaço é modelado pela política. São as lutas políticas que determinam quanto desse espaço é ocupado por um discurso moral e quanto é ocupado por imperativos funcionais que põem em suspenso os princípios morais. Enfim, a relação legitimadora entre direito e moral é regulada pela política, que, por sua vez, acaba também dependendo dessa relação, pois é dela que o poder político extrai a sua legitimidade”. (CELLA, José Renato Gazieiro. A Crítica de Habermas à Idéia de Legitimidade em Weber e Kelsen. In: **XXII CONGRESSO MUNDIAL DE FILOSOFIA DO DERECHO E FILOSOFIA SOCIAL**. Granada, Espanha, 2005. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2015.p. 18).

¹⁷² Assim, para Habermas, “a opinião pública se forma segundo os princípios discursivos que asseguram a racionalidade dos argumentos postos, os quais são institucionalmente filtrados pelo direito e traduzidos nos termos da “forma” jurídica, possibilitando decisões político-administrativas, sendo que os temas de interesse público relevantes são selecionados pelo *medium* jurídico, e são definidos no que se refere aos processos deliberativos destituídos de violência e que ocorrem na esfera pública. Destarte, o direito proporciona esta mediação entre poder comunicativo e poder político, que por sua vez, processará e decidirá os impulsos institucionalizados juridicamente”. (SILVA, Juvêncio Borges. **O controle jurisdicional das políticas públicas e efetivação dos direitos sociais: uma análise habermasiana**. Direitos Sociais e Políticas Públicas II. 21ª ed. Funjab: 2012, p. 276-302. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4b26dc4663ccf960>>. Acesso em 17 mar. 2015. p. 281).

um procedimento juridicamente válido, sendo a validade social¹⁷³ das normas do direito determinadas pelo grau em que as mesmas conseguem se impor, ao passo que a legitimidade das normas jurídicas se mediria pela teoria discursiva de sua pretensão de validade normativa. Sendo assim, no pensamento de Habermas, uma norma seria jurídica no momento que é elaborada por um procedimento jurídico, teria validade social quando fosse aceita de fato pelos afetados pela norma, ou seja, quando os cidadãos aceitassem tal norma, e seria legítima apenas quando o conteúdo desta norma fosse resultado da discussão, pela sociedade, do seu conteúdo¹⁷⁴. Neste sentido,

Ao contrário da validade convencional dos usos e costumes, o direito normatizado não se apoia sobre a facticidade de formas de vida consuetudinárias e tradicionais, e sim sobre a *facticidade artificial* da ameaça de sanções definidas conforme o direito e que podem ser impostas pelo tribunal. Ao passo que a legitimidade de regras se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa; e o que conta, em última instância, é o fato de elas terem surgido num processo legislativo racional – ou o fato de que elas poderiam ter sido justificadas sob pontos de vista pragmáticos, éticos e morais¹⁷⁵.

Somente a observância ao princípio de democracia vai trazer legitimidade para uma normatização legítima do direito, em um processo de normatização discursiva, em que os cidadãos livres e iguais da sociedade estabelecida livremente vão construir o próprio ordenamento. Entrementes, o ordenamento jurídico legítimo nasceria, então, da discussão entre os membros da sociedade em um processo democrático de elaboração das normas. Com isso, o princípio da democracia, além de estabelecer um processo legítimo de normatização, deve ser visto também como uma meta para orientar “a produção do *medium* do direito¹⁷⁶”.

Através da democracia participativa poderá ser construído um ordenamento jurídico que respeite as próprias normas de democracia, além de salvaguardar a autonomia privada e pública dos cidadãos, “contemplando os direitos fundamentais que os cidadãos são obrigados

¹⁷³ Validade social seria sinônimo de aprovação. Neste sentido, a aceitação dos membros da sociedade somente ocorreria após se identificarem com a ação desenvolvida, como em um sistema de retroalimentação (*feedback*), muito encontrado no âmbito das políticas públicas. Sobre o tema, ver: SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas, : aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 8**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.315-2.321.

¹⁷⁴ Cf. HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. I, 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 50-51.

¹⁷⁵ Ibid., p. 50.

¹⁷⁶ Ibid., loc. cit., p. 146.

a se atribuir mutuamente, caso queiram regular sua convivência com os meios legítimos do direito positivo¹⁷⁷”.

Para Habermas, as normas que serão elaboradas através do princípio da democracia devem positivar normas que continuem a proteger esse princípio democrático, além da autonomia pública e privada dos cidadãos, assim como os direitos fundamentais. Sem o respeito à autonomia do cidadão e aos direitos fundamentais, que são os pilares de um ordenamento, e de uma constituição, não será possível construir um ordenamento legítimo¹⁷⁸.

Nos dizeres de Juvêncio Borges Silva,

A democracia postulada por Habermas se estabelece através das interações comunicativas dos cidadãos, por meio de práticas deliberativas decorrentes de um processo discursivo, as quais serão filtradas pela linguagem do direito e decididas pela política.

Neste contexto é que se dá o resgate habermasiano do uso público da razão prática, em que os cidadãos, como sujeitos de direitos, participantes ativos da discussão política, não apenas tematizam mas também decidem através dos canais institucionais os rumos da sociedade histórica¹⁷⁹.

O que se conclui é que Habermas só admite a legitimidade do direito através da participação da sociedade, independente da existência do direito positivo, já que as normas produzidas, uma vez que desprovidas da participação popular, não representariam o interesse público, devendo ser questionadas. Não se pode admitir o surgimento da legitimidade a partir da legalidade, a não ser para “os que partem da premissa de que o sistema do direito tem que ser representado como um processo circular que se fecha recursivamente, legitimando-se a si mesmo¹⁸⁰”. A legitimidade só aparece quando se permite que o sistema jurídico positivado tenha sido construído a partir do debate entre os interlocutores da sociedade, como uma espécie de autolegislação, compilada através do princípio do discurso:

¹⁷⁷ Ibid., loc. cit., p. 154.

¹⁷⁸ “É por isso que o conceito do direito moderno – que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre facticidade e validade na área do comportamento – absorve o *pensamento democrático*, desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da “vontade unida e coincidente de todos” os cidadãos livres e iguais”. (Ibid., loc. cit., p. 53).

¹⁷⁹ SILVA, Juvêncio Borges. O controle jurisdicional das políticas públicas e efetivação dos direitos sociais: uma análise habermasiana. **Direitos Sociais e Políticas Públicas II**. 21ª ed. Funjab: 2012, p. 283.

¹⁸⁰ Em continuidade, afirma o autor que “A isso opõe-se a evidência de que instituições jurídicas da liberdade decompõem-se quando inexistem iniciativas de uma população *acostumada* à liberdade. Sua espontaneidade não pode ser forçada através do direito; ele se regenera através das tradições libertárias e se mantém nas condições associacionais de uma cultura política liberal”. (HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, vol. I, 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 168).

A ideia da autolegislação de cidadãos não pode, pois, ser deduzida da autolegislação *moral* das pessoas singulares. A autonomia tem que ser entendida de modo mais geral e neutro. Por isso introduzi um princípio do discurso, que é indiferente em relação à moral e ao direito. Esse princípio deve assumir – pela via da institucionalização jurídica – a figura de um princípio da democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização¹⁸¹.

Pela visão da ação da autolegislação, um cidadão não pode reduzir seus desejos de legislar baseando-se na sua moral, sem respeitar o discurso na sociedade. Um dos fundamentos do princípio da democracia é de constituir-se em uma espécie de autolegislação, em que os cidadãos livres é que vão criar normas nas quais eles próprios serão os afetados. Desta forma, as pretensões de legislação devem ser viáveis para universalização.

O princípio da democracia é resultado da comunicação entre o princípio do discurso e a forma jurídica, sendo que esta “gênese lógica de direitos” começará a ser construída com a aplicação do princípio do discurso ao direito e a liberdades subjetivas de ação em geral, terminando com a positivação de condições para um exercício discursivo da autonomia política¹⁸². Para conviverem em sociedade de forma igualitária, os cidadãos são obrigados a se atribuírem determinados direitos que, para serem positivados legitimamente, começariam com o respeito ao princípio do discurso, construindo a legislação. Deste modo, “o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos” onde “a gênese lógica desses direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e o mecanismo para a produção do direito legítimo, portanto o princípio de democracia, se constituem de modo co-origenário¹⁸³”.

Portanto, na teoria de Habermas, é a razão comunicativa, o discurso, que iniciará a construção de um direito legítimo através do princípio da democracia: a racionalidade discursiva na construção do direito é o exercício do princípio da democracia e a fonte de legitimidade do direito.

A *fortiori*, no posfácio do segundo volume da obra do autor, conclui-se que a legitimidade do direito não deriva de um direito moral superior; esta legitimidade só pode ser obtida através de um processo racional de formação da opinião e da vontade, onde a autolegislação deve ser colocada como *médium* do direito, em que o princípio do discurso assumira uma característica jurídica através do estabelecimento de um direito que instaura

¹⁸¹ Ibid, p. 158.

¹⁸² Ibid., loc. cit., p. 158-159.

¹⁸³ Ibid., loc. cit., p. 158.

direitos de comunicação e participação necessários para legitimação do próprio ordenamento¹⁸⁴.

Neste diapasão, o direito torna-se um sistema aberto que se alimenta da “eticidade democrática” dos cidadãos e da cultura política liberal, devendo, este processo democrático, para ter êxito, ser construído por cidadãos acostumados a liberdade, que utilizem seus direitos de comunicação e de participação em um sentido orientado para o bem comum, “o qual pode ser proposto politicamente, porém não imposto juridicamente¹⁸⁵”.

E continua:

Como todos os direitos subjetivos, os direitos políticos das pessoas, de acordo com sua forma, abrem espaços da liberdade de arbítrio que implicam a obrigatoriedade de um comportamento legal. Entretanto, independente dessa estrutura, eles só conseguem abrir as fontes de legitimação para a formação discursiva da opinião e da vontade, se os cidadãos utilizarem suas liberdades comunicativas, não apenas *como* liberdades subjetivas de ação para a defesa de interesses próprios, mas também *como* liberdades comunicativas para fins do “uso público da razão”¹⁸⁶.

Em conclusão, Habermas afirma ser necessário ao direito, a fim de manter sua legitimidade, que os cidadãos deixem de lado o papel de sujeitos privados do direito para assumirem a posição de efetivos participantes em processos de diálogo sobre as regras de sua convivência. Outrossim, para que se alcance o Estado democrático de direito, este necessita de intervenções de uma população “acostumada à liberdade”, sendo que esses não podem ser atingidos quando houver intromissões do direito e da administração. Explica-se, portanto, a razão pela qual, no costume procedimentalista do direito, “as estruturas de uma sociedade civil viva e de uma esfera pública política não contaminada pelo poder têm que carregar uma boa parte das expectativas normativas, principalmente o fardo da gênese democrática do direito, que se pretende normativa¹⁸⁷”.

¹⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol II, Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011, p. 319.

¹⁸⁵ Ibid., loc. cit. p. 323.

¹⁸⁶ Ibid., loc. cit., p. 323-324.

¹⁸⁷ Ibid., loc. cit., p. 324. Neste mesmo sentido, o autor afirma, em artigo escrito para a Folha de São Paulo, que a consequência da inobservância de tais regras causará uma falta de legitimação estatal, assim, “Em vista da carência democrática de legitimação, sempre surgem déficits quando o círculo daqueles que tomam parte nas decisões democráticas não coincide com o círculo daqueles que são afetados por essas decisões. Menos evidente, embora mais duradouro, é o prejuízo causado à legitimação democrática quando se logra cobrir a crescente falta de coordenação, resultante da progressiva interdependência, com alianças interestatais”. (HABERMAS, Jürgen. Nos limites do Estado. In: **Especial para a Folha de São Paulo**, Caderno MAIS!, Página: 5-4. Edição: 18 de jul. de 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs18079905.htm>>. Acesso em 27 abr. 2015.

Extrai-se do entendimento que é necessário a efetiva participação, através da ação comunicativa, para legitimar os atos políticos que vão disciplinar o ordenamento jurídico e social. Da mesma forma, transferindo a análise ao campo das políticas públicas, deve-se utilizar do mesmo argumento, qual seja o de exigir a participação dos cidadãos em todo o processo prévio ao da implementação, sob pena de ilegitimidade.

Nesta medida, adota-se, no presente estudo, a teoria da legitimidade do direito positivo de Habermas, questionando-se a legitimidade conferida pelo sistema democrático representativo, sendo necessário verificar se as ações políticas são elaboradas com a participação da sociedade de forma efetiva, respeitando e utilizando os princípios do discurso, e se as normas elaboradas construíram e protegeram os princípios e procedimentos democráticos, bem como se os direitos fundamentais foram garantidos aos cidadãos.

4.3 Conclusão sobre a legitimidade do ordenamento para Kelsen e Habermas

De tudo que se analisou, cumpre pontuar as principais distinções entre as teorias de Kelsen e Habermas, a fim de conferir maior identidade com a posição defendida neste estudo.

Para Kelsen, a legitimidade fica equiparada à legalidade e a todas as normas que observem a relação de derivação e fundamentação, ou seja, que estão em consonância com as normas superiores, até a norma fundamental, seriam legítimas, “na medida em que um ordem jurídica regula a sua própria criação e aplicação”, determinando o início e o término da validade das normas jurídicas que a integram. Para ele, o princípio da legitimidade é aquele que regulariza determinada norma do ordenamento até a sua validade terminar por um “modo determinado através desta mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica¹⁸⁸”.

Ainda assim, o próprio Kelsen reconhece que essa legitimação tem um limite, que é o da estabilidade do ordenamento, sendo que, nos casos de movimentos revolucionários, o fundamento de validade do ordenamento jurídico é substituído por um novo:

Este princípio, no entanto, só é aplicável a uma ordem jurídica estadual com uma limitação muito importante: no caso de revolução, não encontra aplicação alguma. Uma revolução no sentido amplo da palavra, compreendendo também o golpe de Estado, é toda modificação ilegítima da Constituição, isto é, toda modificação da Constituição, ou a sua substituição por uma outra, não operadas segundo as

¹⁸⁸ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 233.

determinações da mesma Constituição. Dum ponto de vista jurídico, é indiferente que esta modificação da situação jurídica seja produzida através de um emprego da força dirigida contra o governo legítimo ou pelos próprios membros deste governo, através de um movimento de massas populares ou de um pequeno grupo de indivíduos. Decisivo é o fato de a Constituição vigente ser modificada ou completamente substituída por uma nova Constituição através de processos não previstos pela Constituição até ali vigente¹⁸⁹.

Portanto, ao se tratar de alteração constitucional por um procedimento não previsto no próprio ordenamento, bem como constatada a sobrevivência de antigas normas que possuíam fundamento de validade na norma fundamental anterior, mesmo depois de revogada, o que levaria à coexistência entre normas com fundamentos de validade distintos, seria impossível sustentar a legitimidade do novo ordenamento e, por essa razão, Kelsen se ampara ao conceito de efetividade para justificar a legitimidade nessa situação limite, afirmando que, nesses casos, “o princípio da legitimidade é limitado pelo princípio da efetividade¹⁹⁰”.

Desta forma, a dominação legítima, nessa concepção, passa a ser aquela efetiva e, conseqüentemente, o procedimento só vai exercer o seu papel legitimador da ordem jurídica a partir do momento em que estiver fundado em um poder efetivo (legítimo e eficaz)¹⁹¹.

O positivismo jurídico, defendido por Kelsen, contribuiu para transformar o Estado de Direito em Estado de legalidade¹⁹², no qual a relação entre Estado e Direito não era maior que

¹⁸⁹ Ibid., p. 233-234

¹⁹⁰ Ibid., p. 234-235.

¹⁹¹ Neste sentido, ver José Renato Graziereiro Cella, quando afirma que “No caso da dominação legal, o fundamento da legitimidade é apontado como sendo de ordem racional e identificado como *a crença na legalidade*. Para que exista essa crença é necessário, por sua vez, um procedimento que identifique o que é e o que não é legal. A partir de então o problema do que é legítimo é deslocado para a questão do procedimento que permite fazer essa identificação. KELSEN parte dessa noção para poder afirmar a legitimidade de um sistema jurídico autônomo. Contudo, quando leva esse raciocínio a uma situação limite (uma revolução), o procedimento não serve mais como fator de legitimação”. (A Crítica de Habermas à Idéia de Legitimidade em Weber e Kelsen. In: **XXII CONGRESSO MUNDIAL DE FILOSOFIA DO DERECHO E FILOSOFIA SOCIAL**. Granada, Espanha, 2005, p. 12-13).

¹⁹² Nos dizeres de José Eduardo Faria, “Na vertente positivista-normativista, por exemplo, a eficácia de uma determinada ordem legal costuma ser definida como o poder de produção de efeitos jurídicos concretos na regulação de situações, relações e comportamentos previstos pelos códigos e leis vigentes. A eficácia diz respeito, assim, tanto à aplicabilidade quanto à exigibilidade das diferentes normas em vigor. O que de fato importa, nesta definição, é que elas sejam aplicadas e exigidas a partir dos procedimentos e determinações estabelecidas por um sistema legal considerado formalmente “válido” - validade aqui compreendida como uma característica intrínseca de um ordenamento unitário e hierarquizado de normas, interligadas segundo uma subsunção de caráter lógico-formal; ou, nas conhecidas e sempre repetidas palavras de Kelsen, como “o modo de existência específico das normas jurídicas”. Deste ponto de vista estritamente técnico-jurídico, portanto, as normas podem ser aplicadas e exigidas dentro dos limites estritos do sistema legal”. (FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 123).

a lei, independente de esta ser justa ou não, bastando que tenha sido aprovada pelos meios formais legislativos do Estado.

Com a devida vênia, discorda-se da posição, e por tal razão utiliza-se da teoria de Habermas que vai, neste ponto específico da legitimidade, contrariar a de Kelsen completamente.

Em sua Teoria da Ação Comunicativa, Habermas defende que a legitimação ordinária do direito pelo procedimento de criação de suas normas, nos moldes positivistas, não resolve a questão, indagando a legitimidade do próprio procedimento que legitimaria o ordenamento jurídico. Para tanto, busca um fundamento racional para a legitimidade do direito, encontrando no resgate da discussão na própria sociedade, e a partir desta discussão serão elaboradas as normas.

A legitimidade do direito se apoia em um arranjo comunicativo, onde cada membro da sociedade participa de um procedimento discursivo, o qual os coloca em condições de igualdade e lhes dá liberdade de argumentação. Após tal processo é que as normas são legitimadas, obedecidas e respeitadas, fortalecendo os pilares da democracia participativa através do discurso¹⁹³.

Para Cella,

A legitimidade depende da ordem legal, do direito discursivo e do poder democrático institucionalizado. Para que essa ordem tenha *validade* social e seja efetivamente *legítima* ela precisa ter elaborado as suas leis (constituição, legislação comum); as normas de sua aplicação (administração pública); e as formas de seu controle (judiciário), pelas vias argumentativas que caracterizem os “*discursos* teóricos, éticos e práticos”. Os critérios democráticos aludidos por HABERMAS jamais aceitariam, por exemplo, uma ordem social como o nazismo alemão. Em contraposição, essa ordem seria considerada *legítima* no sentido weberiano por se tratar de uma ordem em que houve a adesão *afetiva* da maioria dos alemães ao regime de ADOLF HITLER, tudo em consonância com o procedimento previsto¹⁹⁴.

A teoria de Habermas, desta forma, possui plena aplicabilidade na atualidade, em que a busca de um consenso possibilita, paradoxalmente, um maior dissenso, pois o direito nem

¹⁹³ Entende-se que seria somente através da discussão, do diálogo entre os afetados, que poderia se legitimar uma norma jurídica. As normas que compõem o ordenamento seriam resultado de um consenso obtido através da ação comunicativa entre indivíduos livres e em condições de igualdade, instaurando a democracia através do princípio do discurso. O discurso, como se analisou, é o que permite aos cidadãos compartilharem o saber, com fins à integração social.

¹⁹⁴ CELLA, José Renato Gazieiro. A Crítica de Habermas à Idéia de Legitimidade em Weber e Kelsen. In: **XXII CONGRESSO MUNDIAL DE FILOSOFIA DO DERECHO E FILOSOFIA SOCIAL**. Granada, Espanha, 2005. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2015, p. 23.

sempre refletirá um acordo de todos, mas uma inclusão de identidades passíveis de serem alteradas em um momento posterior. É justamente a possibilidade de dissenso, de atitudes contrárias às expectativas normativas institucionalizadas, que faz ser considerado normal o comportamento divergente, que é previsto pelo próprio direito e razão de ser deste, sempre em busca do bem comum e da justiça¹⁹⁵.

A forma de concretizar a efetiva participação popular seria na implementação das políticas públicas, que deverão obediência, conforme a teoria discursiva de Habermas, às opiniões e manifestações dos agentes envolvidos diretamente.

4.4 A aparência de legitimidade ao poder ilegítimo conferido pelo Direito

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes da legislação vigente. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação¹⁹⁶.

Quando trazemos a teoria de Habermas para análise do atual momento vivenciado pelo sistema democrático representativo, e o conseqüente reflexo nas políticas públicas, constata-se que somente seria legítimo¹⁹⁷ o ordenamento instituído pelas regras da democracia, que é pilar do Estado Democrático de Direito¹⁹⁸.

¹⁹⁵ “Ao encarar o direito como um sistema aberto a questões procedimentais de cunho moral e influenciado profundamente pela política, HABERMAS traz para o centro da reflexão jurídica questões que os juristas positivistas acreditavam não ser da sua alçada. E ainda vai além, reintroduz questões que os positivistas pensavam ter resolvido. HABERMAS traz à tona, portanto, as questões da justiça, da democracia e da autonomia do direito. A questão da justiça, desde o advento do positivismo jurídico, foi relegada à filosofia moral, mas com HABERMAS é trazida para o seio da questão da legitimidade. É por meio de uma justiça procedimental de caráter moral, com o seu núcleo fundado na ideia de imparcialidade, que HABERMAS acredita ser possível garantir ao direito moderno a sua autoridade e, conseqüentemente, o seu caráter de obrigação”. (Ibid., p. 19).

¹⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 18.

¹⁹⁷ Legitimidade que reflete em uma sociedade democrática. Neste sentido, afirma Dalmo de Abreu Dallari, que “Deve-se continuar falando em cidadania, porque é um conceito útil, ligado às ideias de liberdade e igualdade dos seres humanos e de plenitude na aquisição e no gozo dos direitos, sobretudo daqueles que interessam à coletividade; mas sem perder de vista que enquanto houver pessoas excluídas da cidadania não poderá existir sociedade democrática”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de direito e cidadania. In: GRAUS, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.), **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 198-199).

¹⁹⁸ O Estado Democrático de Direito tem por fundamento garantir a autonomia individual e a igualdade jurídica dos cidadãos. Nos dizeres de Karl Loewenstein, “La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por médio de las cuales el ejercicio del poder político este distribuído entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del

E dentre os mais variados princípios que regem o Estado Democrático de Direito¹⁹⁹, o princípio democrático tem especial relevo. É por meio da efetivação desse princípio que o Estado consegue as elementares condições no meio social para alcançar suas principais finalidades. As modernas democracias passam pelo atual dilema de tentar conciliar a construção de uma lúdima democracia pluralista ao mesmo tempo em que elas estão fixadas em paradigmas em torno da concepção tradicional de democracia representativa que, na atualidade, encontra-se em crise à medida que nem sempre os parlamentares são e agem efetivamente como legítimos representantes do povo²⁰⁰. Por consequência, a lei, enquanto obra do legislador e expressão da vontade soberana do povo, sofre grave desvirtuamento, desrespeitando os anseios da coletividade, bem como os direitos e princípios fundamentais²⁰¹.

Não bastaria que essas regras fossem produzidas respeitando as normas positivadas²⁰², mas também aos anseios do verdadeiro detentor do poder: o povo. Em nosso ordenamento, tal preceito está inserido na Constituição Federal, que afirma que todo poder deve emanar do povo²⁰³. Pela interpretação expansiva da regra, constatamos que a única forma de democracia

poder”. (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, s. d., p. 390-421.p. 390).

¹⁹⁹ José Afonso da Silva cita os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito: princípio da constitucionalidade, princípio democrático, sistema de direitos fundamentais, princípio da justiça social, da igualdade, da divisão dos poderes, da legalidade e princípio da segurança jurídica (**Curso de direito constitucional positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 126).

²⁰⁰ Sobre esse assunto, ver a posição de Soraya Regina Gasparetto Lunardi e Dimitri Dimoulis: “A democracia representativa não convence a maioria da população de sua capacidade de representar efetivamente os interesses dos eleitores e os contínuos ‘escândalos’ econômicos fazem surgir dúvidas sobre a idoneidade social de suas decisões” (DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 334).

²⁰¹Essa é a visão de Fábio Konder Comparato: “A bem dizer, estamos hoje, em quase todos os países, diante de uma representação não política, mas teatral: os eleitos pelo povo não agem como representantes deste, mas simplesmente representam um papel dramático perante o povo, prudentemente colocado na plateia e sem condições de intervir no palco”. (**Rumo à justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 247).

²⁰² Na defesa da mesma posição, Celso Fernandes Campinlongo afirma que “a unidade do sistema jurídico não é decorrente de normas, valores, princípios e decisões judiciais, mas sim da operação da comunicação que o caracteriza”. (**Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 83). Neste sentido, defende José Eduardo Faria: “(...) um determinado sistema jurídico não se torna eficaz apenas porque é um conjunto de regras internamente coerente, em termos lógico-formais; ou, então, porque está sustentado no monopólio da força do poder que o positivou. Ele também se torna eficaz porque os atores incorporam em suas consciências a premissa de que essas regras legais devem ser invioláveis. Sem a internalização de um sentido genérico de disciplina e sem o sistemático respeito às leis, aos códigos e às normas, a eficácia de uma determinada ordem legal acabaria sendo comprometida, independentemente do poder repressivo do Estado que a impõe”. (As mudanças do direito entre duas eras econômicas, In: FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 126).

²⁰³ “O emprego do termo poder, como fizeram as Constituições Brasileiras, é mais adequado do que se falar em soberania. Desprende-se, com isso, de vez, o ranço da soberania monárquica. É verdade que a expressão tradicional do constitucionalismo brasileiro – todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, ou todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente – enuncia um princípio do Direito constituído, visando a especificar o regime político adotado: democracia representativa, ou

que preenche as exigências constitucionais é a democracia participativa²⁰⁴. Diante disso, nos oportuna fazer uma reflexão acerca da legitimidade do poder exercido sem a participação popular, ainda que através de mecanismos positivados e legalmente instituídos.

Diante das teorias analisadas, a resposta será negativa. O Estado democrático não se realiza pela simples declaração constitucional dos procedimento legitimadores, uma vez que o povo é o construtor indispensável da legitimidade constitucional. É ele que vai legitimar as ações estatais e as construções jurídicas. O Estado não pertence aos governantes, ele pertence ao povo, e aqueles só são legítimos representantes quando eleitos pelo povo, da mesma forma que suas ações que não podem ser contrárias ao anseio popular, já que a democracia moderna “nasceu como método de legitimação e de controle das decisões políticas em sentido estrito, ou do governo propriamente dito²⁰⁵”.

Quando a Administração do Estado deixar de atender e de corresponder, às expectativas do detentor do poder, ela deve ser substituída, sob o risco de se corromper a democracia e se privatizar a atuação estatal, “isto porque o efetivo exercício da democracia exige algo mais do que a mera regulamentação formal, exige uma democracia real, igualitária²⁰⁶”, em que os cidadãos tenham condições de realizar suas capacidades e suas ações para construção de um Estado mais justo, independente das suas condições socioeconômicas, participando de acordo com seus méritos pessoais, e seus argumentos de validade, conforme defendido por Habermas.

Portanto, evidencia-se o risco de conferir legitimidade a ações ilegítimas, amparadas unicamente na norma positivada, ainda que contrárias a vontade popular, como verificado constantemente no âmbito das políticas públicas. Explica-se: as políticas públicas são desenvolvidas, desde o processo inicial, de identificação dos problemas²⁰⁷, até a

representativo-participativa. Mas isso significa, também, se reconhece igualmente como um poder que repousa no povo”.(SILVA, José Afonso. op. cit., p. 86).

²⁰⁴ Sobre o conceito de democracia participativa, ver os capítulos anteriores deste estudo.

²⁰⁵ A afirmação está inserida na análise de Norberto Bobbio sobre as promessas não cumpridas da democracia, especificamente no “espaço limitado”, no qual afirma que “o indivíduo deve ser considerado em seu papel geral de cidadão e não na multiplicidade de seus papéis específicos de fiel de uma igreja, de trabalhador, de estudante, de soldado, de consumidor, de doente, etc.” (Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 27).

²⁰⁶ FARIA, José Eduardo. **A crise constitucional e a restauração da legitimidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1985, p. 11.

²⁰⁷ Sobre a divisão e a explicação das fases das políticas públicas, utiliza-se do entendimento de Thomas R. Dye, exposto no capítulo segundo deste estudo. (Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALIM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009, p. 104).

implementação e avaliação dos resultados com base, unicamente, em mecanismos jurídicos autorizativos, seja pelo Legislativo, seja pelo próprio Executivo, sustentado em norma positivada anteriormente. Assim, na maioria das vezes, a opinião popular se limita aos representantes do legislativo, que quase nunca os representam, pois atuam com vistas a interesses privados e políticos.

O próprio sistema jurídico limita a regularidade e validade das ações a simples observância das leis, quando deveria, ao contrário, ao menos no âmbito das políticas públicas, vincular as decisões a vontade popular das minorias excluídas²⁰⁸, alcançadas através de mecanismos eficientes de participação através do diálogo.

Percebe-se a ocorrência de uma limitação imposta pelo próprio sistema à participação popular, que considera apenas o que pode ser feito conforme a lei e o interesse político do grupo a que pertence, e não conforme o interesse social manifestado, na forma de um sistema parcial.

Os sistemas parciais organizam suas comunicações na forma de códigos binários. O esquematismo binário trabalha com distinções rígidas e com a exclusão de terceiras possibilidades. Algo é conforme o direito ou contrário ao direito, não existe a possibilidade de ser “parcialmente” conforme o direito. Alguém está no governo ou na oposição, impossível ser as duas coisas simultaneamente. A característica da binariedade é uma drástica redução das possibilidades a duas opções excludentes²⁰⁹.

Isso conflita com a teoria de legitimidade sustentada por Habermas, e nos levaria a questionar a validade das ações políticas desenvolvidas com fundamento no direito positivo, sem considerar os anseios da população envolvida. Quando isso ocorre, justifica-se a desobediência civil da sociedade²¹⁰, que não mais admite as decisões amparadas unicamente

²⁰⁸ A democracia tem de garantir a participação das minorias excluídas, como nos ensina Zúfelato: “hodiernamente, a ideia de democracia, que em substância significa governo de todos, não pode se confundir com *ditadura da maioria*, mas deve se identificar com o *respeito às minorias*”. (ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 320).

²⁰⁹ Celso Fernandes Campinlongo vai trazer a definição, ao analisar a metodologia de Niklas Luhmann sobre a relação entre política e direito: “ao insistir na importância da natureza das operações dos sistemas parciais e na forma de sua reprodução autopoética, abre um enorme espaço para a descrição dos problemas contemporâneos de atuação judicial em campos como as políticas públicas e o combate à corrupção administrativa”. (Política, sistema jurídico e decisão judicial, São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 98-99).

²¹⁰ Sobre desobediência civil, ver GARCIA, Maria. **Desobediência civil**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2004, cap. VIII e IX. A autora define desobediência civil como a “ação que objetiva a inovação e a mudança da norma por meio da publicidade do ato de transgressão, visando demonstrar a injustiça da lei”. (p. 274). No mesmo sentido, Norberto Bobbio conceitua desobediência civil como sendo “uma forma particular de desobediência, na medida em que é executada com o fim imediato de mostrar publicamente a injustiça da lei e com o fim mediato de induzir o legislador a mudá-la”. (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco.

na norma escrita, diante da necessidade efetiva de participação. Sendo assim, a manifestação de vontade só surte efeitos diretos no poder administrativo quando ocorre mediante procedimentos democráticos da formação organizada da vontade, já que “o direito concebido de forma legítima é o meio através do qual o poder comunicativo se transforma em administrativo, à medida que se mantém livre das interferências do poder social²¹¹”.

Deve-se distinguir o procedimento democrático explícito no sistema representativo e o procedimento democrático que se almeja através da participação. No primeiro, visualiza-se a democracia tão somente pelo respeito às normas positivadas no ordenamento, e restringe a participação basicamente ao ato de eleição dos representantes, o que se mostra ultrapassado, já que estes não representam a vontade popular. Já no segundo, o qual é condizente com as necessidades da modernidade, as normas, bem como as políticas públicas só serão impostas depois de discutidas e aprovadas pela coletividade interessada, sendo o procedimento democrático o meio pelo qual as formas de comunicação necessárias para a formação racional da vontade política são institucionalizadas, como afirma Habermas:

O processo democrático carrega o fardo da legitimação. Pois tem que assegurar simultaneamente a autonomia privada e pública dos sujeitos de direito; e para formular adequadamente os direitos privados subjetivos ou para impô-los politicamente, é necessário que os afetados tenham esclarecidos antes, em discussões públicas, os pontos de vista relevantes para o tratamento igual ou não-igual de casos típicos e tenham mobilizado o poder comunicativo para a consideração de suas necessidades interpretadas de modo novo. Por conseguinte, a compreensão procedimentalista do direito tenta mostrar que os pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade são a única fonte de legitimação²¹².

Está demonstrado o risco de se analisar a legitimidade do ordenamento unicamente pela previsão do ordenamento jurídico positivo, o que causa uma falsa impressão de legitimidade, que não se concretiza, uma vez que é superficial e desvinculada da aprovação social. Para se atingir a legitimidade concreta, real, deve-se outorgar ao verdadeiro detentor

Dicionário de política. 11ª ed. Tradução: Carmem C. Varriale. Brasília: UNB, 1998, p. 335). Da mesma forma, preleciona Regis Fernandes de Oliveira: “há leis tão absurdas, casuísticas e desprovidas de sentido que fatalmente não são obedecidas. (...) Passa a ser importante a manutenção da desobediência civil, que significa uma desqualificação do detentor do poder. Não se aceitam mais as ordens expedidas por que falta legitimidade ao governante. As ordens passam a ser descumpridas com a aquiescência de toda a comunidade”. (OLIVEIRA, Regis Fernandes. Mentiras convencionais do nosso ordenamento jurídico. O Estado de São Paulo, edição de 12 mai. 1998, p. 32 *apud* GARCIA, Maria, **Desobediência civil.** 2ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 248).

²¹¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol I. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 219.

²¹² HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011, p. 310.

do poder, o povo, através de mecanismos efetivos de participação, a possibilidade de decidir as questões relevantes do cotidiano, como os investimentos em saúde, transporte, educação, dentre outros.

4.5 Os reflexos da crise de legitimidade nas políticas públicas

A aplicabilidade dos conceitos formulados por Habermas exige uma mudança cultural, mormente em países como o Brasil, onde está arraigada uma visão paternalista do Estado jungida a uma visão patrimonialista e autoritária, onde se instala uma democracia delegada, não uma democracia participativa. Estes são óbices que precisam ser superados a partir de uma prática democrática participativa²¹³.

Diante do exposto, trazendo a análise para o âmbito das políticas públicas, conclui-se que estas somente seriam legitimadas após passarem pelo processo comunicativo para formação democrática da vontade, já que o direito positivo não pode extrair sua legitimidade apenas de uma norma superior. Uma vez não observado esse procedimento, o que ocorre com frequência na atualidade, vez que os detentores do poder agem como se o povo fosse uma propriedade sua²¹⁴, sendo que estaríamos diante de uma crise de legitimidade do direito.

O povo não mais se identifica com os representantes políticos, bem como com as ações desenvolvidas, sendo que a forma cristalina e contundente de se observar esse fenômeno é no campo das políticas públicas, quando há contestação de medidas que são tomadas contrárias a vontade popular e os princípios fundamentais inseridos em nossa Constituição.

Como já analisado no primeiro capítulo, as políticas públicas são ações desenvolvidas que possuem estrita ligação com a sociedade. Na proposta de Maria Paula Dallari Bucci, no

²¹³ SILVA, Juvêncio Borges; TAVARES NETO, José Querino. Judicialização das políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma análise do contexto brasileiro. In: **Participação, democracia, políticas públicas: aproximando agendas e agentes**, 2013, Araraquara: UNESP, 2013. v. 1, p. 10.

²¹⁴ O reconhecimento “forçado” da legitimidade, para justificação da situação de poder, ocorre desde os tempos da monarquia, como se fosse um direito de propriedade que os governantes possuem sobre seus súditos. Nos dizeres de Fábio Konder Comparato, “é por essa razão fundamental que os detentores de poder, desde sempre e em qualquer contexto social, esforçam-se por obter a submissão voluntária e pacífica, senão convicta, de seus subordinados; em outras palavras, buscam o reconhecimento social de sua *legitimidade*”. (COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 326). Interessante, ainda, a explicação de Talleyrand, trazida pelo mesmo autor em sua obra, de que: “um governo legítimo, seja ele monárquico ou republicano, hereditário ou eletivo, aristocrático ou democrático, é sempre aquele cuja existência, forma e modo de ação são consolidados e consagrados por uma longa sucessão de anos, eu diria mesmo por uma prescrição secular. A legitimidade da potência soberana resulta do antigo estado de posse, assim como ocorre, para os particulares, com a legitimidade do direito de propriedade”. (*Mémoires 1754-1815*. Paris, Plon, 1982, p. 632 *apud* COMPARATO, *Ibid.*, p. 326).

sentido de “ação-coordenação”, as políticas públicas correspondem a um programa de ação, cujo ideal é o alcance dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs obter resultados determinados em certo espaço de tempo²¹⁵. E a necessidade do estudo das políticas deste modo vem exemplificado:

Como poderia, por exemplo, um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação. Na mesma linha, como se pode dizer que um sem-teto, que mora debaixo da ponte, exerce o direito à intimidade (artigo 5º, X, da Constituição brasileira)? Isso será uma ficção enquanto não lhe for assegurado o direito à moradia, hoje constante do rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição²¹⁶.

O que se constata, na atualidade, é o cenário da independência governamental, que atua desvinculada dos anseios populares, evidenciando o falido sistema representativo padrão, em que a participação se limita unicamente às eleições, o que fomenta ainda mais a exclusão social²¹⁷. A necessidade de redefinição do campo político ocorre em função do direito de participação, porém, não apenas deste, mas também das recorrentes tentativas por parte dos movimentos sociais organizados de exercer esse direito, o que leva à criação de novas formas de atuação da administração pública, alterando a relação com os administrados, com seus agentes e com sua estrutura hierárquica.

Conforme relatado anteriormente, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado passou a concentrar a maioria das ações com base em interesses de um pequeno grupo, dispensando a opinião popular na concretização das políticas públicas. Daí surgiu a

²¹⁵ “Pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado”. (BUCCI, Maria Paula. O conceito de política pública em direito, In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 44).

²¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, 2001, p. 5-16. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em 01 de jul. 2015.

²¹⁷ Boaventura de Souza Santos critica veemente o modelo de contrato social firmado nas democracias representativas, que gera a exclusão social, o qual chama de falso contrato, como se vê: “Por todas essas razões a nova contratualização é, enquanto contratualização social, um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão ao parceiro mais fraco no contrato, condições tão onerosas quanto inescapáveis. (...) A crise de contratualização moderna consiste na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão. Estes últimos ainda vigoram e até em formas avançadas que permitem a compatibilização virtuosa dos valores da modernidade, mas confinam-se a grupos cada vez mais restritos que impõem a grupos muito mais amplos formas de exclusão abissais”. (Santos, Boaventura de Souza. **Reinventar a democracia**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em 15 mar. 2015. p. 25-26).

necessidade de descentralização do poder estatal, emergindo como alternativa ao modelo centralizado de gestão pública, “passando a ser associado ao anseio de democratização e de participação popular nos assuntos públicos²¹⁸”.

Para tanto, é necessário que o povo participe ativamente das ações estatais, em especial na formulação e implementação das políticas públicas, de forma organizada e através dos instrumentos efetivos de participação. O êxito das políticas públicas não depende apenas de instituições bem estruturadas e de bons projetos políticos. É necessário que exista uma cultura política, a qual compreende “o conjunto de ideias, valores, atitudes e orientações compartilhadas pelos cidadãos sobre a política e sobre o seu próprio papel na política²¹⁹”.

A administração deve abandonar definitivamente o conceito ultrapassado de imperatividade, passando a dialogar constantemente com a sociedade acerca das necessidades, através de instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, a sua aproximação, tornando legítimas as ações estatais. Tal legitimidade é essencial para o êxito de políticas públicas, com obtenção de resultados favoráveis. Desta forma, a participação da sociedade na administração pública é “princípio de organização, pois implica a estruturação de processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de divisão de tarefas entre a administração Pública e os administrados, de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas²²⁰”.

Portanto, seguindo o mesmo entendimento, essa nova concepção de gestão deve se atrelar aos princípios da administração pública, essenciais para a consolidação da cidadania, conferindo maior legitimidade aos atos submetidos ao controle externo. A antiga ideia implantada, baseada na discricionariedade administrativa, cede espaço para o controle social das decisões públicas, vinculando a atuação do administrador aos princípios constitucionais, especialmente na consolidação da cidadania, com a participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas, a fim de combater a aparência de legitimidade conferida pelo direito ao poder ilegítimo.

²¹⁸ SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista, In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 7**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 2015.

²¹⁹ Ibid. p. 2022.

²²⁰ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 169.

5 FORMAS DE LEGITIMAÇÃO DO DIREITO: PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO EM DIREITOS PARA RECONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Em suma, só a democracia participativa previne a dissolução da legitimidade pela legalidade. Dissolução que tem sido obra e exercício de governos e governantes, afeiçoados ao arbítrio e uso de instrumentos fáceis de manipulação do poder, sempre apartados do bem comum, sempre aferrados aos meios abusivos de técnicas legislativas de exceção, mais e mais espúrias, como o decreto-lei das ditaduras e as medidas provisórias dos falsos governos constitucionais²²¹.

Democracia e legitimidade são conceitos de recíproca e permanente implicação, pois na democracia existe a expectativa social de que o poder seja exercido levando em consideração os anseios populares. Em regra, como visto em Habermas, a legitimidade democrática é obtida por meio da manifestação da maioria dos sujeitos. Portanto, em geral, a vontade da maioria é o meio pelo qual se chega ao consenso democrático.

Para tanto, é preciso garantir mecanismos efetivos de participação individual e de grupos interessados nos debates que antecedem as decisões, vedando uma ditadura da maioria. A democracia precisa reservar o devido espaço para a participação democrática das minorias e dos grupos socialmente vulneráveis, a fim de que sejam diminuídos os quadros de exclusão e desigualdade, que não se coadunam com a ideia de democracia.

Essa otimização da participação social pode servir para melhorar a atual crise de legitimidade da democracia representativa; por meio de um efetivo resgate e aprimoramento dos mecanismos de democracia participativa, pode-se obter maior consonância e equilíbrio entre a vontade da sociedade civil e a dos poderes constituídos. A democracia participativa, portanto, reserva o direito proporcional a cada grupo, ampliando o controle da sociedade civil sob a administração pública, reservando, aos cidadãos, participação nas discussões sobre assuntos importantes para a coletividade.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação está contemplada em todas as funções estatais: no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e

²²¹ BONAVIDES, *Teoria constitucional da democracia participativa*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros²²².

Da mesma forma, existiriam variados institutos de participação popular que levam à participação da sociedade na decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Exemplos de participação nos processos decisórios de políticas públicas são o plebiscito administrativo, o referendo e as comissões de caráter deliberativo; de formulação seriam as audiências e consultas públicas; e de implementação, as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública²²³.

Por consequência, tais inovações podem transformar o atual modelo estatal, tornando-o mais transparente e permeável à prestação de contas e ao diálogo com a sociedade. Nesse sentido, o fortalecimento dos instrumentos de democracia participativa pode viabilizar maior interação e participação social na construção das decisões políticas fundamentais, robustecendo a combatida legitimidade democrática dos poderes constituídos.

Nos dizeres de Boaventura de Sousa Santos:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo político seja radicalmente redefinido e ampliado.(...)
A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia a cidadania²²⁴.

Por meio dessa mudança de postura da própria sociedade, também será aberto campo para o recrudescimento da maior conscientização sobre os direitos e deveres, bem como sobre o exercício ativo da cidadania, qualificando ainda mais a participação popular.

Marcelo Pedroso Goulart²²⁵ assevera que a democracia moderna deve caminhar para otimizar o espaço de participação popular na esfera política. Devido a isso se relata democracia como um projeto histórico substancial de uma sociedade fundada em relações

²²² Cf. PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

²²³ Ibid, p. 224-225

²²⁴ Santos, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 270.

²²⁵ Cf. GOULART, **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 105.

sociais participativas e igualitárias. Nesse sentido, a concretização do projeto democrático deve caminhar para a inversão do processo de concentração do poder político e econômico, com a ampliação dos espaços de participação popular na tomada de decisões nessas duas esferas, já que em uma democracia, “o ponto fundamental é entender o povo como o sujeito da soberania²²⁶”.

Por fim, além da necessidade de ampliação da participação popular como contraponto à crise da democracia representativa, essa participação social nos destinos das políticas e na construção da cidadania há de ser qualificada. Nesse sentido, torna-se necessário, também, um olhar para a atuação dos atores do sistema de justiça nesse contexto.

Um primeiro passo seria a socialização dos conhecimentos e saberes dos operadores do direito, em consonância com a função social de suas respectivas profissões, compartilhando, com os setores populacionais historicamente alijados dos processos inclusivos, temas que os mesmos não problematizam em suas escolas, mediante, por exemplo, projetos de educação em direitos que lhes possam conscientizar sobre seus direitos sociais e políticos, robustecendo o conhecimento e a conscientização sobre os elementos-chaves da cidadania e, assim, fortalecer o regime democrático, em harmonia com os preceitos constitucionais que determinam a erradicação da marginalização e o combate às desigualdades sociais e regionais.

5.1 Princípio da participação

A possibilidade de consulta imediata, e constante e permanente, dispensará a representação e a delegação, esparcará as mediações, anulará as distorções, impedirá a interveniência do poder econômico ou a manipulação dos meios de comunicação de massa, que passarão a desempenhar papel diverso na nova sociedade²²⁷.

Alguns autores entendem que a participação é um princípio de estruturação da Administração Pública, permitindo o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública, o que aumenta o grau de eficiência de sua atuação, seguindo a tendência de se firmar horizontalmente com relação à sociedade, utilizando não apenas os já conhecidos mecanismos

²²⁶ Neste sentido, ver: BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143 a 161. p. 161.

²²⁷ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 49.

de coerção, injunção e constrangimento, mas também, e principalmente, a orientação, a persuasão e a ajuda dos cidadãos, a fim de que participem ativamente da administração pública²²⁸.

No lugar da imperatividade e coerção, o Estado mudaria sua relação com a sociedade através de técnicas de incitação e estímulo à participação, a fim de obter a adesão de todos nas políticas governamentais. Essa mudança teria amparo na própria sistemática constitucional, na condição de princípio implícito do ordenamento positivo:

A participação da sociedade na Administração Pública é, desse modo, princípio de organização, pois implica a estruturação de processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de divisão de tarefas entre a administração e os administrados, de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas²²⁹

E a adoção do princípio pela Administração serviria para conferir maior legitimidade e eficiência nas decisões, principalmente no âmbito das políticas públicas. Diga-se mais: ao ser elevado ao nível de princípio de organização constitucional²³⁰, dever-se-ia incluir a observância ao princípio nas legislações que versam sobre as políticas públicas, como norma obrigatória, assim como os princípios exigidos na realização dos procedimentos licitatórios, rompendo com espaços de discricionariedade, vinculando as decisões administrativas ao referido princípio²³¹.

Uma vez que não fosse realizada determinada política pública com vigilância ao princípio da participação, esta não seria legítima e, portanto, passível de questionamento de sua legalidade. A legitimidade seria, assim, fundamento de validade das decisões públicas, reduzindo ainda mais os limites da discricionariedade, condicionando os atos da

²²⁸ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. Na posição do autor: “Para nós, portanto, a participação é um princípio jurídico de organização da Administração Pública. Princípio implícito em nosso ordenamento constitucional”(p. 169).

²²⁹ Ibid., p. 169-170.

²³⁰ Ricardo Hermany comenta sobre essa nova concepção de gestão pública, que “passa indiscutivelmente, pela avaliação dos princípios norteadores da administração, essenciais para a consolidação da cidadania, manifestada, dentre outras formas, pela ideia de controle externo sobre a gestão”. (Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para regularidade dos atos da administração, In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 6**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1732).

²³¹ “Essa é uma ideia ainda recente, tendo em vista que, no contexto liberal, as relações entre os poderes públicos eram baseadas no dogma da separação. Diante disso, o controle público sobre os atos da administração esbarrava no juízo de conveniência e oportunidade decorrente da separação de funções constitucionais”. (Ibid., p. 1732-1733).

administração ao interesse público. Desse modo, a sociedade passaria ao papel de sujeito ativo no processo de políticas públicas, conferindo, portanto, o tão sonhado status de cidadania.

Há de se reconhecer que a atual legislação já reconhece alguns mecanismos de participação na formulação e implementação das políticas públicas, ainda que não efetivos na maioria das vezes²³², como as audiências e consultas públicas para a elaboração das políticas públicas, além daqueles utilizados no processo de decisão, como o plebiscito administrativo, o referendo e as comissões de caráter deliberativo, como as comissões de usuários e a atuação de organizações sociais ou de entidades, que vão influenciar e participar da implementação de políticas públicas, em busca de um novo conceito de cidadania. Neste sentido,

Essa nova estratégia de legitimação das decisões públicas, ao contemplar a participação da cidadania como elemento de validade das decisões públicas, de fato, rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade²³³.

Não se pode afastar, também, a importância dos movimentos sociais, que mesmo não reconhecidos, ainda, no sistema positivo de mecanismos de participação, exercem importante contribuição para efetivação da mudança de opinião da Administração nas políticas públicas que se mostrarem contrárias e prejudiciais a vontade popular.

Evidentemente que a participação deve ser organizada de modo a trazer benefícios à concretização das políticas públicas, o que implica em reconhecer as dificuldades existentes diante de tal premissa. A comunicação entre sociedade e Administração não resolve todos os problemas relacionados à efetivação das políticas públicas, sendo apenas uma parte, desde que não haja desvirtuamento de suas finalidades.

E por conta do risco de desvirtuamento é que surgem as principais críticas ao princípio da participação. Na ligação entre Estado e sociedade, abre-se uma lacuna para que, em um primeiro momento, ocorra a manipulação por parte do Governo, tornando os mecanismos de participação ineficientes. Além disso, a corrupção tende a aumentar quando os mecanismos

²³² As possibilidades de participação devem vir acompanhadas de um amplo processo educativo, onde o cidadão seria devidamente informado do que se discute, sob o risco de se tornar ineficiente. De nada adianta positivar direitos de participação se o povo não possui condições de interpretar e utilizar tais mecanismos. Daí surge a importância da educação em direitos, tema que será abordado no subcapítulo seguinte.

²³³ HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 6**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1743.

não forem utilizados de maneira clara e com controle externo, com observância à transparência dos atos.

Deve-se buscar, com base na teoria de Paulo Bonavides²³⁴, um sistema de governo em que haja espaço para uma participação popular, em que o povo possa construir seus direitos junto com as autoridades que também estão engajadas em um processo de busca do bem comum. A interação entre a sociedade e o Estado para a implementação de políticas públicas torna-se “mais que um instrumento para eficiência e legitimidade dessas políticas”, mas um “princípio constitucional, um imperativo repetido e refletido nas normas infraconstitucionais de organização da Administração Pública²³⁵”.

5.2 As hipóteses de participação popular na democracia semidireta

Em leitura das formas atuais de participação, previstas nos institutos da democracia semidireta, bem como daquelas que entende-se necessárias para o novo conceito de cidadania²³⁶, alcançadas pelo exercício da democracia participativa, faz-se necessário examinar superficialmente cada um desses meios de participação popular na sociedade democrática, a fim de constatar, no subcapítulo seguinte, a necessidade da educação em direitos como instrumento fundamental para reconstrução da cidadania.

De nada adiantar positivar direitos de participação popular se o povo não sabe utilizá-los. Na visão de Roberto Amaral “a democracia do Terceiro Milênio será universal, com ampla participação política, abolindo-se a representação e a delegação, posto que o povo atuará direta e ativamente em uma nova *Ágora*, impedindo a intervenção do poder econômico ou a manipulação dos meios de comunicação”. Entretanto, ao final de tal exposição, admite a necessidade de uma porção mínima de representação, concluindo tratar-se de uma democracia

²³⁴ Cf. Bonavides, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008..

²³⁵ PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 176.

²³⁶ Para compreensão do novo conceito de cidadania, é necessário verificar a forma que fora incluído no processo da Constituição de 1988: “Alçada a fundamento constitucional do Estado, a cidadania representa muito mais do que a mera participação no processo eleitoral. Cidadão, no caso, não é sinônimo de eleitor, mas sim de indivíduo participante e controlador da atividade estatal. O que pretendeu o constituinte, enfim, foi deixar claro que o povo está apto a fiscalizar e participar da elaboração e concreção dos programas e políticas de gerência da coisa pública”. (DIAS, Luis Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Revista de direito constitucional e internacional**, n. 37, ano 9, p.226).

semidireta marchando no sentido da direta, porque o povo ainda não possui condições de efetivar seus direitos diretamente, haja vista a falta de preparo educacional²³⁷.

5.2.1 Os institutos de participação no atual sistema brasileiro

A fim de garantir direitos ao povo para que os cidadãos tornem-se membros efetivos da sociedade, a democracia semidireta admite alguns instrumentos de participação popular, como o sufrágio universal²³⁸, o plebiscito²³⁹, o referendo²⁴⁰ e a iniciativa popular²⁴¹. Desde já, reserva-se que mencionado sistema está longe de efetivamente dar cumprimento aos seus propósitos teóricos, posto que a maioria dos cidadãos é afastada do núcleo decisório dos atos governamentais, reduzindo seu papel a uma intervenção mínima nos assuntos do Estado, resumida à eleição de seus representantes, não assegurando, quantitativamente, uma ampla participação popular²⁴².

²³⁷ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 49-50.

²³⁸ Caracteriza-se no direito de escolha dos representantes, para atuarem em nome do povo, e na faculdade de candidatar-se aos cargos eletivos. Segundo José Afonso da Silva, “considera-se, pois, sufrágio universal quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna ou de capacidade especial”. (**Curso de direito constitucional positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 311).

²³⁹ Instrumento previsto na Constituição de 1988. Trata-se de uma votação popular, por sufrágio direto e individual, que versa sobre matérias de extrema relevância, e que afetam a coletividade como um todo e, por meio dessa votação, os cidadãos decidem pelo melhor caminho a ser trilhado pelo Estado, optando por um determinado rumo e atribuindo-lhe importância necessária para estabelecer um vínculo obrigatório nas futuras deliberações legislativas e administrativas. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o plebiscito é um instrumento da chamada democracia semidireta, que procura corrigir o caráter indireto da democracia representativa pela participação popular na tomada de determinadas decisões”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990).

²⁴⁰ Trata-se de instrumento político de controle do povo sobre as deliberações de seus representantes, sendo o instituto mais diretamente relacionado com as falhas e ficções do regime representativo, em que, por meio de sufrágio, possibilita-se ao corpo eleitoral uma atuação efetiva, através de manifestação positiva ou negativa, sobre deliberações de cunho legislativo ou administrativo de uma autoridade. Segundo Bonavides, “O juízo do povo nos assuntos governativos emite-se com segurança e recomenda a aplicação do referendium nas questões que envolvem princípios gerais e fundamentais da vida política, nas grandes leis em que se estampa um interesse nacional profundo”. (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 355).

²⁴¹ Mecanismo pelo qual o povo participa na elaboração de leis, sendo direito assegurado a um conjunto de cidadãos de participar do processo legislativo, objetivando a formação de novas normas jurídicas. De acordo com Paulo Bonavides, de todos os institutos da democracia semidireta, a iniciativa popular é o que, provavelmente, mais atende às exigências de participação do povo nos atos legislativos, permitindo verdadeira orientação governamental, uma vez que os membros da sociedade podem propor leis que, em seu ponto de vista, melhor atendam ao interesse público (Ibid., p. 358).

²⁴² Neste sentido, ver a defesa de Paulo Bonavides (**Teoria constitucional da democracia participativa**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008). O autor afirma que “na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos

Ainda assim, da análise dos institutos de democracia semidireta apresentados, há de se reconhecer, preliminarmente, a contribuição para a ampliação da participação popular nos assuntos públicos em sistemas democráticos prevalentemente representativos. Contudo, trazendo a análise para a modernidade, especialmente no cenário político, constata-se que respectivos mecanismos não são suficientes para possibilitar, aos cidadãos, uma real influência no núcleo decisório das principais questões do Estado, que serão resolvidas através de políticas públicas que afetam todos os membros da coletividade.

Isso porque, até os dias atuais, contam-se pouquíssimas ocasiões em que tais instrumentos foram utilizados. O plebiscito foi utilizado uma única vez, em 21 de abril de 1993, e demandava a escolher monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Essa consulta consolidou a forma e o sistema de governo atuais²⁴³, garantindo a soberania popular no regime democrático instituído. Já o referendo foi utilizado por duas ocasiões. Na primeira, em 06 de janeiro de 1963, para definir os rumos políticos da nossa história. A consulta foi sobre a continuação ou não do parlamentarismo no país. O povo rejeitou esse sistema de governo e optou pelo presidencialismo²⁴⁴. Já na segunda, em 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, o povo deveria concordar ou não com ele. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei²⁴⁵.

A iniciativa popular foi utilizada por diversas vezes, com destaque para a proposta de combate à corrupção eleitoral, surgida a partir de debates envolvendo a Igreja Católica e a sociedade civil no ano de 1997. Desses debates resultou um mutirão para coleta de assinaturas que levassem à propositura do projeto de lei popular. Com mais de um milhão de subscritores, a proposta foi levada à Câmara e dois anos após foi transformada na Lei nº 9.840 de 1999²⁴⁶.

representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais”. (p. 137-138).

²⁴³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito de 1993**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>>. Consulta em 01, jul. 2015.

²⁴⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo de 1963**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Consulta em 01, jul. 2015..

²⁴⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo de 2005**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Consulta em 01, jul. 2015..

²⁴⁶ Cf. LANGOWSKI, Luis Sérgio; PUPPI, Leticia Kuster. Reflexões acerca da lei nº 9.840/99. **Revista Paraná Eleitoral**. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 1999, n. 34. Disponível em:

Desta análise, constata-se que o princípio da soberania popular só possui plena efetividade quando reconhece a titularidade do poder, que é do povo, que viu na Constituição Federal a lapidação de institutos de manifestação popular com o objetivo de aproximar a população dos órgãos deliberativos estatais, ratificando a possibilidade de atuação dos cidadãos na fiscalização e na participação da elaboração e concreção dos programas e políticas de gerência da coisa pública²⁴⁷. Daí a importância de surgirem novos mecanismos de controle e participação.

5.2.2 Outros institutos de efetiva participação da democracia semidireta

Para concretização do ideal de participação previsto no Estado Democrático de Direito, é necessário introduzir, em nosso sistema constitucional, alguns outros institutos da democracia participativa, de controle absoluto da sociedade, como o direito de revogação, individual ou coletiva, e o veto. Tais mecanismos são admitidos em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta, como procedimentos excepcionais de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal²⁴⁸, bem como permitindo ao povo a contestação de medidas ou leis.

O direito de revogação permite aos cidadãos encerrar, antes do prazo legal, o mandato de autoridades, funcionários ou parlamentares²⁴⁹, podendo ser exercido de forma individual, o chamado *recall*²⁵⁰, ou coletiva, o *abberufungsrecht*²⁵¹. Em ambas as hipóteses verifica-se a

<<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n034-1999-luis-sergio-langowski-e-leticia-kuster-puppi>>. Afirmam ainda os autores: “Tal circunstância estaria a demonstrar o sentimento prevalecente na sociedade a respeito da necessidade de impor padrões éticos mais adequados à disputa eleitoral, certamente exaurida pelos episódios constantes de descaso e desrespeito ao exercício livre e consciente da cidadania. Podemos assim dizer que a mencionada lei nada mais é do que a expressão da vontade da sociedade sobre a urgência de se coibir a “compra” de votos ou o voto de “curral”, práticas tradicionalmente existentes nos mais diversos recantos do país”. (p. 01-02).

²⁴⁷ DIAS, A democracia participativa brasileira. **Revista de direito constitucional e internacional**, n. 37, ano 9, p. 223-236, São Paulo: RT, out/dez 2001, p. 226.

²⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 360.

²⁴⁹ Ver, neste sentido, AMARAL, Roberto, A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51-52.

²⁵⁰ *Recall* é o termo utilizado nos Países que adotam a revogação individual, como os Estados Unidos da América.

²⁵¹ *Abberufungsrecht* é o nome utilizado nos Países que adotam a revogação coletiva, como a Suíça.

ideologia da democracia participativa, já que a sociedade atua livremente para controlar os atos políticos do Estado.

O *recall* é a possibilidade conferida ao eleitorado de destituir funcionários ou representante no curso do mandato, cujo comportamento, por qualquer motivo, não esteja correspondendo. É uma forma de revogação individual, que vai ser utilizada contra determinado agente público ou político, conferindo controle absoluto da sociedade sobre os que por ela foram eleitos. Como exemplo, Paulo Bonavides expõe que “determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato²⁵²”. Assim, passado certo tempo sem que o mesmo se manifeste espontaneamente, proceder-se-á a votação para o cargo questionado, e caso aprovada, determinado político tem o seu mandato revogado.

Já o *abberufungsrecht* é uma forma de revogação coletiva, com a finalidade de cassar não apenas o mandato de um representante, mas de toda uma assembleia, através de pleito organizado por determinada parcela dos eleitores. Apesar da dificuldade em admitir tal instrumento em nosso ordenamento, devido à insegurança jurídica e despreparo da população, reserva-se a opinião de que referido mecanismo seria de grande valia nos dias atuais, em que a sociedade assiste a inúmeros casos de corrupção de políticos que atuam de forma contrária a todo e qualquer interesse coletivo.

Por fim, o veto popular, que para muitos guarda semelhança com o referendo facultativo²⁵³, é o mecanismo que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução. Caracteriza-se, como se pode observar, pela manifestação popular, de forma espontânea, contrária a uma determinada lei elaborada pelo Poder Legislativo. A consulta deve ser realizada antes que referida lei entre em vigor, no lapso entre a publicação e a execução plena, sendo que, após esse período, considera-se a anuência popular. Todavia, se a população pede a consulta no prazo legal e a votação popular produz resultado desfavorável, considera-se a lei inexistente, como se nunca houvera sido feita. O veto, cassando a lei, terá efeito retroativo²⁵⁴.

²⁵² BONAVIDES, Paulo. op. cit., 2000, p. 361.

²⁵³ Tanto assim que alguns autores norte-americanos o denominam de *mandatory referendum*, conforme nos explica Dalmo de Abreu Dallari. (**Elementos de teoria geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 154).

²⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 364.

Nos últimos anos, algumas propostas de emenda à Constituição foram apresentadas por parlamentares, a fim de admitir esses novos instrumentos da democracia participativa, conferindo aos eleitores a possibilidade de revogação a mandatos e veto a projetos aprovados por parlamentares²⁵⁵. Entretanto, como era de se esperar da lamentável atuação de nosso corpo político, as propostas não caminham da forma que se espera, já que acabam por esbarrar em interesses políticos contrários, arquivando as proposições.

Percebe-se que, apesar de alguns esforços em ampliar os mecanismos da democracia participativa, já previstos explícita ou implicitamente na Constituição Federal de 1988, ainda vivenciamos uma mera expectativa de direito, já que não foram implantados pelos parlamentares, que agem de forma indiferente diante do tema. Em relação à sociedade, a constatação é diferente, já que a falta de iniciativa não decorre da simples falta de vontade, mas sim da ausência de conhecimento do poder que detém, da falta de cultura participativa e de educação a respeito dos meios disponíveis para promover a esperada mudança no cenário político nacional, que somente ocorrerá com a intensa participação popular na realização das atividades estatais, convertidas em políticas eficientes, e não apenas no período eleitoral.

5.3 Educação em direitos

Para que o Estado Democrático de Direito possa enfim existir entre nós, não basta atuar no nível das instituições políticas. É preciso, também, desenvolver um amplo e prolongado trabalho de educação para a cidadania democrática²⁵⁶.

Norberto Bobbio afirmara, em sua obra sobre o futuro da democracia, escrita em 1986, que uma das promessas não cumpridas pela democracia real em contraste com a ideal, era a ausência de educação para a cidadania. Isso tornava a sociedade repleta de “cidadãos

²⁵⁵ Atualmente, encontra-se em tramitação projeto de proposta de emenda à Constituição que institui novos mecanismos de democracia participativa, possibilitando aos eleitores a revogação de mandato eletivo de políticos e o veto popular a projetos aprovados por parlamentares. Trata-se, a proposta em análise, de um substitutivo à proposta de emenda à Constituição (PEC) 80/03, apresentada pelo senador Antônio Carlos Valadares e subscrita por outros parlamentares. Ela altera a redação do artigo 14 da Constituição, que trata de direitos políticos, acrescentando esses novos institutos de democracia participativa. Junto a este projeto, tramitam em conjunto outras duas propostas de emenda à Constituição, cujo teor é semelhante a propostas anteriores. A primeira (82/03) prevê o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário (presidente da República, governador, prefeito e senador). A segunda (73/05) institui o referendo revogatório dos mandatos de Presidente da República e de congressistas. Além disso, ainda tramitam projetos semelhantes propostos no presente ano, como a PEC 8/2015, que institui a possibilidade de revogação de mandatos políticos, e a PEC 21/2015, que cria dois novos institutos da democracia participativa: o Direito de Revogação e o Veto Popular. (BRASIL, Congresso. Senado. **Senado notícias**. Revogação de mandato e veto popular. Brasília, DF, 29 jun 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/29/revogacao-de-mandato-veto-popular>>).

²⁵⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 207.

passivos”, e os governantes acabariam por transformar seus súditos “num bando de ovelhas dedicadas tão somente a pastar capim uma ao lado da outra”, diminuindo o voto de opinião e aumentando o “voto clientelar, fundado na troca de favores pessoais²⁵⁷”.

Passados quase trinta anos, a realidade não é muito diferente. Parte-se da premissa que a população brasileira, em regra, desconhece grande parcela de seus direitos, o que impacta o modo como ela exerce sua cidadania. Tal problema exaspera-se perante as pessoas hipossuficientes que, sem acesso à educação de qualidade e de conteúdo minimamente crítico, não conseguem sequer identificar hipóteses de ameaças ou efetivas violações aos direitos de participação e controle²⁵⁸.

Há muito, Mauro Cappelletti²⁵⁹ já apontava essa dificuldade da população em reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível, sendo essa barreira fundamentalmente nefasta aos despossuídos. O desconhecimento social acerca dos direitos gera trágicas consequências à sociedade, pois tal lapso constitui relevante obstáculo sociocultural de acesso e participação das políticas públicas desenvolvidas. Por consequência, o exercício da cidadania tende a ser mais passivo, pois muitos optam pela não reação ante a omissão estatal na efetivação dos direitos sociais básicos, mesmo porque precisariam conhecer seus direitos e deveres para a adoção da almejada postura reflexiva e (re)ativa.

Diante desse contexto, infere-se a necessidade de se efetivar o direito ao conhecimento dos direitos que, por sua vez, constitui parte integrante do rol de direitos fundamentais. Embora esse direito não esteja formalmente expresso no texto constitucional, é plenamente possível abstraí-lo como uma decorrência lógica da interpretação sistemática das normas constitucionais.

A disposição das normas constitucionais é propositalmente estruturada para uma melhor harmonização do sistema normativo. Por esse motivo, é altamente revelador que a atual Constituição Federal brasileira tenha introduzido, já em seus primeiros artigos, os termos “desenvolvimento” (art. 3º, II, como um dos objetivos fundamentais da República) e “cidadania” (art. 1º, II, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro). Seu art. 205, ao abordar o direito à educação, revela íntima conexão com os

²⁵⁷ BOBBIO, Norberto, **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 31-33.

²⁵⁸ Ver, nesse sentido, SANTOS, Boaventura de Souza. In: **Revista Caros Amigos**, ano 07, nº 78. São Paulo, set. 2003, p. 34-38.

²⁵⁹ Cf. CAPPLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 22-23.

referidos termos ao advertir que o mesmo deve estar voltado ao preparo para o exercício da cidadania. Destarte, para exercer plenamente a cidadania e participar ativa e qualitativamente da vida política, o cidadão precisar estar munido de conhecimentos mínimos acerca dos seus direitos e deveres, a fim de melhor guiar essa participação nos destinos de seu país.

O direito fundamental à educação tem umbilical relação com a efetivação da cidadania enquanto um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. A Constituição Federal concebeu a educação como instrumento de construção da cidadania das pessoas e, nesse sentido, não há como se pensar em cidadania sem o mínimo de conhecimentos sobre as leis e os procedimentos das políticas públicas que regem o país. Daí se infere que a interpretação sistemática das normas constitucionais conduz ao direito de conhecimento dos direitos como um direito fundamental correlato aos fundamentos e objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

Gustavo Augusto Soares dos Reis²⁶⁰ extrai a fundamentação constitucional do direito ao conhecimento dos direitos e seu correlato instrumento de concretização, qual seja, a educação em direitos. Para ele, o art.3º, III, da atual Constituição, determina a adoção de posturas que concretizem os objetivos fundamentais da República, sendo a difusão do conhecimento sobre os direitos uma das principais ações a serem implementadas. Acresce que ter base constitucional significa também conferir ao mencionado direito sua supremacia hierárquica, vedando-se, inclusive, a possibilidade de retrocessos nas políticas públicas e institucionais que visem à sua concretização.

Mediante um raciocínio lógico e dedutivo, conclui-se que esse direito ao conhecimento dos direitos possui natureza de direito fundamental. O conhecimento de algo é o pressuposto lógico e necessário para que o mesmo seja exercitado, defendido e promovido. Portanto, o direito ao conhecimento dos direitos é meio para que todos os demais direitos fundamentais possam ser acessados e efetivados. Sem esse direito, não existe um pressuposto logicamente válido para a defesa e promoção de todos os demais direitos fundamentais por parte dos destinatários de tais normas.

Como decorrência do direito ao conhecimento dos direitos, defende-se que, na educação geral, devem ser incluídos conhecimentos genéricos de direito. Quer seja para fins de educação, quer para fins informativos, isto é, tanto para a formação do ser humano quanto

²⁶⁰ REIS, Gustavo Augusto Soares. Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar nº 132/09. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 732-734.

para seu treinamento técnico para as várias obrigações sociais, é necessário um mínimo de saber jurídico. Não se fala, aqui, de uma instrução jurídica de nível superior, mas de acesso a uma instrução jurídica básica e rudimentar, a fim de que a pessoa esteja minimamente municiada de conhecimentos para, por exemplo, questionar determinada política pública implementada em sua região.

Porém, na prática, constatam-se sérias deficiências do ensino em não só fazer essa capacitação, mas em também fomentar raciocínio crítico e autônomo nos estudantes, que vão se tornar cidadãos passivos e apáticos quanto às ações governamentais, culminando em uma cidadania irreal²⁶¹.

A partir dessa concepção, infere-se que a educação em direitos vai além de propostas de mudanças curriculares no sistema formal de ensino, pois estimula toda e qualquer intervenção educativa que fomente a defesa e promoção dos direitos. Outrossim, não pode ser vista como mera exposição do conteúdo normativo das leis de um dado país. A linguagem, a metodologia e os conteúdos escolhidos para serem trabalhados em tais práticas não se harmonizam com uma práxis expositiva e descritiva, nos moldes da famigerada concepção freiriana de “educação bancária²⁶²”. Muito pelo contrário, essas intervenções educativas visam a problematizar a realidade, por meio de diálogos interdisciplinares que viabilizem uma reflexão construtiva dos participantes.

Ao compulsar a doutrina sobre esse tema, percebem-se diversas denominações de tais práticas educacionais. Expressões como “educação em direitos humanos²⁶³”, “educação

²⁶¹ Não se pode conferir status de cidadão àquele que não possui plenas condições de fazer valer seus direitos, bem como não se sente representado pelos políticos no poder. Neste sentido, escreve Silva que o grande desafio é realizar uma educação que possibilite ao ser humano a transposição da marginalidade no acesso aos direitos para a materialidade da cidadania ativa. Assim, a educação é compreendida como um dos principais instrumentos de formação da cidadania, como parte de sua essência. (SILVA, Aida Maria Monteiro. Solução ou sonho impossível?. In: LERNER, Júlio (coord.). **Cidadania Verso e Reverso**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, 1997/1998, p. 140-145).

²⁶² A “educação bancária”, denominada por Paulo Freire, é aquela cuja concepção vê os educadores como sujeitos-depositantes de informações e conhecimentos, e os educandos como meros depositários, cuja única margem de ação é a de receberem os depósitos, guardá-los, memorizá-los e repeti-los. Nessa concepção educacional, o “saber” é uma doação dos que se julgam sábios (educadores) aos que se julgam (ou são conduzidos a se acharem) nada saber. Quanto mais passivos os educandos, menos desenvolverão a consciência crítica de seu papel de sujeito de transformação, mantendo-se o estado de coisas da maneira como desejam os detentores e beneficiários do poder. Na visão de Paulo Freire, é possível inferir uma concepção dialética e problematizadora da educação, pois o educador não se limita a ministrar conhecimentos, mas estimula seu interlocutor a pensar e a adquirir postura ativa e reativa nesse processo, rompendo-se com a linha de educandos meramente receptivos e reprodutores das informações recebidas (Cf. FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 50ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, p. 66-69; e: FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 92-93).

²⁶³ Nesse sentido: SACAVINO, Suzana Beatriz. **Democracia e educação em direitos humanos na América Latina**. Rio de Janeiro: Nova América, 2009; SCHILLING, Flávia (org.). **Direitos humanos e educação: outras**

jurídica popular²⁶⁴”, “advocacia popular²⁶⁵”, “educação constitucional²⁶⁶”, dentre outras, embora não sejam sinônimas, possuem, em essência, algo em comum à medida que todas fazem um trabalho muito próximo do que fora até aqui descrito, no sentido de problematizar os conhecimentos que envolvem o direito e o exercício mais consciente da cidadania. A diversidade das expressões evidencia uma tentativa doutrinária de classificar os diferentes movimentos conforme suas diferenças metodológicas, finalísticas, e os atores que as promovem.

Repise-se que o traço comum de todas essas atividades reside justamente na defesa e promoção dos direitos e da cidadania mediante intervenções educativas dos mais variados matizes. Por tal motivo, na presente reflexão, opta-se pela nomenclatura “educação em direitos”, pois essa expressão permite maior abertura para englobar as mais variadas práticas educativas voltadas à publicização e problematização do conhecimento dos direitos e dos aspectos elementares da cidadania, além de seu uso já estar consagrado no âmbito de atuação dos operadores do direito.

Infere-se, portanto, que a educação em direitos é mecanismo de acesso à justiça e às ações políticas desenvolvidas, e apresenta-se como um dos potenciais meios de transformação da realidade social à medida que visa a garantir melhor exercício da cidadania, mormente em prol dos materialmente hipossuficientes. Não se trata de prática assistencialista, caritativa ou filantrópica, mas instrumento de libertação para que as pessoas hipossuficientes possam, por si e unindo-se, reivindicarem seus direitos²⁶⁷.

No Brasil, há muito tais práticas são exercidas pelos mais variados atores, mediante incontáveis métodos e objetivos. O reconhecimento oficial de tais intervenções educativas ocorreu paulatinamente e foi fruto de uma evolução da concepção de direitos humanos no país, culminando com a criação do chamado Plano Nacional de Educação em Direitos

palavras, outras práticas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2011; e ANDREOPOULOS, George; CLAUDE, Richard Pierre (orgs.). **Educação em direitos humanos para o século XXI**. Tradução: Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: USP – Núcleo de Estudos da Violência, 2007.

²⁶⁴ Cf. REIS, Gustavo Augusto Soares. Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar nº 132/09. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 720 e 738.

²⁶⁵ Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática na justiça**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 64.

²⁶⁶ RANGEL, Rodrigo Costa Vidal. **Educação constitucional, cidadania e Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008, p. 88-89.

²⁶⁷ Cf. SANTOS, op. cit., 2011, p. 51.

Humanos (PNEDH)²⁶⁸, cujo processo de elaboração iniciou-se em 2003 e só foi concluído em 2006 e recebeu a missão de estabelecer as diretrizes e metas da chamada educação em direitos humanos em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, bem como o desenvolvimento de novas metodologias participativas. Vejamos o conceito:

Um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direito articulando as dimensões de apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos; a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos; a formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente nos níveis 8 cognitivos, sociais, éticos e políticos; o desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva; o fortalecimento de práticas individuais e sociais geradoras de ações e instrumentos a favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, assim como da reparação de suas violações²⁶⁹.

Diante dessa estrutura, hoje é possível afirmar que, no Brasil, foi criada uma política pública de educação em direitos humanos, mormente por meio do PNEDH. Esse plano consiste numa política pública voltada especificamente para lidar, de uma perspectiva ampla, com os desafios advindos da proposta de se promover uma cultura de direitos humanos no país. Existem planos de atuação tanto para incrementar a educação formal, com a inclusão de disciplinas que viabilizem o trabalho com tais temas, bem como a feitura de parcerias com outros atores a fim de fomentar práticas de educação informal, mediante múltiplas metodologias pedagógicas, que incrementem o conhecimento sobre direitos e sobre o exercício consciente da cidadania.

A evolução da construção da sociedade brasileira pela reconquista do Estado Democrático de Direito ocorre quando esta concepção de educação em direitos humanos se amplia para englobar outras dimensões para além da participação política, da liberdade de expressão, do direito ao voto e dos demais direitos civis e políticos.

A legitimidade formal da educação em direitos fundamenta-se nas normas que estruturaram a supramencionada política pública. Diante da importância dessa atividade e de sua profunda ligação para concretizar os direitos fundamentais, é possível abstrair sua legitimidade material, não havendo necessidade de que a educação em direitos estivesse expressamente consignada no texto legal para garantir sua aplicabilidade. Muitas normas,

²⁶⁸ BRASIL, Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano nacional de educação em direitos humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2191>. Acesso em: 19 jul. 2015.

²⁶⁹ Ibid., p. 25.

mesmo algumas constitucionais, prescindem de positivação para existirem. Nesse sentido, verifica-se que a educação em direitos, como natural e lógica decorrência das normas constitucionais fundamentais, deve ser efetivada independentemente de norma expressa, pois caso não seja implementada, todas as demais normas de direitos fundamentais correrão sério risco de inaplicabilidade fática, pois, mais uma vez, se a população não souber seus direitos, não terá como defendê-los.

Da mesma forma, o Estado Democrático de Direito brasileiro não poderá cumprir sua missão de redução das desigualdades e construção de uma sociedade livre, justa e solidária, se não atuar para difundir e conscientizar a população sobre seus direitos, deveres e aspectos elementares da cidadania.

Além da legitimidade formal e material, a educação em direitos conta com legitimidade democrática à medida que foi e continua sendo um pleito e uma conquista da sociedade. Se hoje há uma política pública nesse sentido, é porque houve o correspondente pleito social. Outrossim, tais atividades permitem maior integração entre todos os seus participantes e, em decorrência dessa intensa conexão, foi possível observar que a educação em direitos é desejada pela população para alcançar a plenitude da cidadania.

Segundo Flávia Piovesan, cidadania significa o “amplo e pleno exercício dos direitos fundamentais, incluindo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Implica sempre no exercício de direitos conjugado com a observância de deveres, o que compõe uma gramática marcada pela corresponsabilidade social²⁷⁰”.

Para a autora, o conceito de corresponsabilidade social inaugura uma nova era no processo de construção da cidadania, em que os indivíduos transformam-se em “sujeitos ativos com participação vital ao sucesso da vivência democrática”. Em continuidade, afirma que “se por longos anos, no período do autoritarismo, a sociedade civil assumiu fundamentalmente a gramática da denúncia, transita-se hoje para a gramática propositiva, com a certeza de que a cidadania depende não apenas da atuação governamental, mas do comprometimento de cada indivíduo na realização do projeto democrático²⁷¹”.

Torna-se impossível falar em cidadania sem que ocorra a efetiva participação popular nas ações políticas, de forma consciente e pautada em raciocínio argumentativo lógico, e não

²⁷⁰ PIOVESAN, Flávia. Trânsito e Cidadania: da barbárie à utopia da civilidade. In: LERNER, Júlio (coord.). **Cidadania Verso e Reverso**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, 1997/1998, p. 108. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/br/versrev.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2015.

²⁷¹ Ibid., p. 108.

apenas em informações midiáticas, superficiais ou religiosas, que retiram dos interessados a capacidade de pensar, como nos ensina Roberto Romano:

O resultado está aí: massas analfabetas conduzidas, na política, através de novelas e de noticiosos demagógicos. Quem, entre nós, é cristão, tem muito o que pensar sobre o peso eclesiástico nesta idiotia generalizada da massa brasileira. A crença nos milagres, que a Igreja sempre procurou administrar com prudência, aqui adquiriu foros de realidade permanente. Basta lembrarmos os anos do milagre ditatoriais, sob o mago Delfim, o plano Cruzado, a salvação collorida, a adesão a-crítica e desesperada aos "planos". A fórmula é tudo, menos raciocinada: "tem que dar certo". Esta é mais uma "épode", como diriam os gregos, um encantamento repetitivo que hipnotiza a massa e muitos intelectuais, retirando-lhes a capacidade de pensar²⁷².

A educação em direitos pode ser empregada como instrumento para superar o quadro de intenso desconhecimento e desrespeito aos direitos, a fim de viabilizar a chamada emancipação cidadã, pois, ressalte-se, os direitos estão proclamados, mas a efetivação dos mesmos perpassa necessariamente por seu conhecimento, tendo a educação em direitos papel fulcral nesse aspecto. E, a partir do conhecimento de seus direitos, o indivíduo robustece sua cidadania à medida que passa a melhor refletir e compreender o mundo a sua volta, passando a adotar novas posturas frente ao cenário de ineficácia social das normas. Como decorrência desse despertar emancipatório, tem-se um exercício mais consciente da cidadania²⁷³.

5.4 O distanciamento entre Governo e povo: análise do atual momento e as necessidades para a reconstrução da cidadania

As reflexões teóricas acima delineadas servem para ilustrar o atual momento vivenciado. Em princípio, evidencia-se a crise de legitimidade do sistema democrático representativo pela ausência de participação popular nas decisões estatais, o que acaba gerando políticas públicas desvinculadas da vontade social. Em consequência, têm-se a fragilização do conceito de cidadania, tornando o "status" de cidadão uma mera expectativa não concretizada. A fim de combater, ao menos em parte, os problemas apontados, discorre-se acerca de alguns mecanismos utilizados em outros países, como o sistema de revogação

²⁷² ROMANO, Roberto. Uma questão de costumes. In: LERNER, Júlio (coord.). **Cidadania Verso e Reverso**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, 1997/1998, p. 131-132.

²⁷³ "Os direitos fundamentais expressos nos diferentes diplomas registram a garantia de liberdade, consciência, participação, autonomia. Entretanto, participar e usufruir destes direitos requer (a) a consciência destes direitos e (b) a garantia de participação naquilo que a sociedade produz" (BARUFFI, Helder. A educação como direito fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (org.). **Direitos fundamentais e cidadania**. São Paulo: Método, 2008, p. 83).

individual e coletiva, além do veto popular. Somado a isso, reforça-se a necessidade de maior e intensa participação da sociedade nas decisões do Estado, o que vem amparado por princípio constitucional, bem como do incentivo à educação em direitos, que irá conferir aos cidadãos a possibilidade de efetiva participação.

Todavia, não basta o reconhecimento da premissa de participação popular como princípio fundamental constitucional, tornando obrigatório que o Estado desenvolva mecanismos eficientes de informação e conhecimento, já que o povo não saberia como utilizá-los. Da mesma forma, de nada adianta ampliar o projeto de educação em direitos, o que em parte solucionaria o problema da falta de preparo cultural da população, pois o povo, ainda assim, careceria da boa vontade dos políticos em executar, de maneira correta, os procedimentos que antecedem os projetos e a implementação das políticas públicas. E é exatamente neste ponto que se pretende chegar, na forma em que o Estado mantém o seu funcionamento, através de práticas de corrupção²⁷⁴.

A corrupção atinge todos os níveis e locais do Estado em grande escala, e corrompe qualquer expectativa de melhoria, ainda mais em um país como o Brasil, em que a população foi acostumada a transferir para o Estado²⁷⁵ todas as responsabilidades sem questionamento ou contestações, o que até vem sendo diminuído, mas não eliminado, pois o preparo para impugnar eventuais atos de improbidade depende de conhecimento. As recentes manifestações populares apontam para a possibilidade de mudança cultural, que deverá se concretizar com o entendimento de que o povo é quem detém o poder, mas enfrenta na

²⁷⁴ Inúmeras definições são encontradas para a palavra, que tem sua origem no latim *corruptus*, que significa quebrado em pedaços. O verbo corromper significa “tornar pútrido”. A corrupção pode ser definida como utilização do poder ou autoridade para conseguir obter vantagens e fazer uso do dinheiro público para o seu próprio interesse ou de terceiro, de forma ilegal. A corrupção é presente (em maior evidência) em países não democráticos e de terceiro mundo. Essa prática, infelizmente, está presente nas três esferas do poder (legislativo, executivo e judiciário). Toda sociedade corrupta sacrifica a camada pobre, que depende puramente dos serviços públicos, mas fica difícil suprir todas as necessidades sociais (infraestrutura, saúde, educação, previdência etc.) se os recursos são divididos com a área natural de atendimento público e com os traficantes de influência (os corruptos). Quando o governo não tem transparência em sua administração é mais provável que haja ou que incentive essa prática; não existe país com corrupção zero, embora os países ricos democráticos tenham menos corrupção, porque sua população é mais esclarecida acerca dos seus direitos, sendo, assim, mais difíceis de enganar. Sobre o esquema de corrupção no Brasil, ver: REIS, Márlon. **O nobre deputado: relato chocante** (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

²⁷⁵ Bruno Garschagen afirma que o povo brasileiro, apesar de não confiar nos políticos, a quem dedica insultos dos mais criativos e variados, pede ao governo que intervenha sempre que surgem problemas. É presente a ideia de que cabe ao governo resolver todos ou a maioria dos problemas sociais, políticos e econômicos. E ao aumentar a presença do Estado, aumenta-se também a corrupção, já que “quando há intensa presença estatal, os obstáculos para evitar a corrupção só fazem com que ela evolua e se adapte. Aquele que sempre cometeu atos ilícitos continuará a fazê-lo e ainda terá o direito de cobrar propinas mais altas, sob o argumento de que seu trabalho ficou mais sofisticado. O agente público honesto é que enfrentará percalços”.(Cf. GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de Acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado**. Rio de Janeiro: Record, 2015).

corrupção uma barreira intransponível, que veda toda e qualquer tentativa de melhoria. Enquanto a realidade de nosso Estado for a de episódios como o “mensalão”²⁷⁶ e o “petrolão”²⁷⁷, encobertos por ilusões de programas governamentais populistas, que fornecem subsídios a população de baixa renda sem perspectiva de independência, não haverá possibilidade de uma mudança significativa.

Se faz necessário que haja maior articulação dos movimentos contra a corrupção, a começar pelo voto consciente, eliminando políticos “fichas sujas”²⁷⁸ do cenário da disputa eleitoral. Além disso, deve-se intensificar os mecanismos de controle social sobre os políticos e suas ações, impugnando a execução de políticas públicas desvinculadas com o interesse

²⁷⁶ Mensalão é o nome dado ao escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil, que ocorreu entre 2005 e 2006. O caso teve como protagonistas alguns integrantes do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), membros do Partido dos Trabalhadores (PT) e de outros partidos, sendo objeto da ação penal de número 470, movida pelo Ministério Público no Supremo Tribunal Federal (STF). Tudo teve início com reportagem da revista Veja, edição 1905, de 15 de maio de 2005, divulgando esquema de corrupção nos Correios. Dentre os citados na reportagem, coube a Roberto Jefferson a figura de fiador do esquema que envolvia vários setores da estatal, como também trazia para o primeiro plano pessoas muito próximas ao presidente Lula e ao PT. Após a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que contou, inclusive, com o apoio de aliados e membros do próprio PT, como o Senador Eduardo Suplicy, e teve sua constitucionalidade afirmada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, o caso dos Correios passou a ser investigado. Concomitante a isso, a figura de Roberto Jefferson voltaria a aparecer de maneira fundamental, quando concedeu entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, afirmando que as denúncias aventadas pela revista Veja eram parte de um esquema maior que buscava apoio parlamentar por meio da compra de votos, a que chamou de Mensalão, culminando na investigação de outros envolvidos, como José Dirceu, Marcos Valério e Delúbio Soares, que possuíam importante posição no esquema denunciado. A CPI seguiria sua tramitação, com vários investigados ouvidos e algumas cassações de mandatos, culminando no relatório final apresentado em 29 de março de 2006. Paralelo a isso, o STF recebeu inquérito do mensalão, originário da Justiça Federal de Minas Gerais, que foi aberto em 16 de maio de 2005. Em março de 2006 foi feita a denúncia de quarenta pessoas envolvidas no esquema, e em 22 de agosto de 2007 foi realizada a sessão que iniciaria a apreciação da denúncia constante do inquérito, sendo sorteado o Ministro Joaquim Barbosa para relator do processo. Após longa e detalhada instrução, com destaque para a atitude lamentável do Ministro Ricardo Lewandowski, que atuou nitidamente como defensor do PT, foram confirmados os quarenta nomes da denúncia, agora réus na Ação Penal 470. Com a denúncia recebida, iniciou-se a ação penal, e ao longo de mais de quatro anos foi feita a instrução processual. O Supremo Tribunal Federal iniciou, no dia 2 de agosto, o julgamento da Ação Penal (AP) 470, caso de corrupção que ficou conhecido como “mensalão”, resultando na condenação de 25 réus, com atuação destacada do Ministro relator Joaquim Barbosa. (Cf. VILLA, Marco Antonio. **Mensalão**: o julgamento do maior caso de corrupção da história política brasileira. São Paulo: LeYa, 2012).

²⁷⁷ Com início em um posto de gasolina, de onde surgiu o nome, a operação Lava Jato é a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil. Ela começou investigando uma rede de doleiros que atuavam em vários Estados e descobriu a existência de um vasto esquema de corrupção na Petrobras, envolvendo políticos de vários partidos e as maiores empreiteiras do país. Nos processos em andamento na Justiça, o Ministério Público Federal estima que R\$ 2,1 bilhões foram desviados dos cofres da Petrobras, mas é possível que o valor do prejuízo seja muito maior. No balanço de 2014, publicado com atraso em maio deste ano, a Petrobras estimou em R\$ 6,1 bilhões as perdas provocadas pela corrupção. Para fazer essa estimativa, a estatal examinou todos os contratos com as empresas sob investigação e aplicou sobre o seu valor o percentual de 3% indicado por Paulo Roberto Costa como a propina cobrada em sua área. (Ver, neste sentido: FOLHA EXPLICA. Petrolão: entenda a operação Lava Jato. **Folha de São Paulo**, Caderno Poder, São Paulo, s.d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/especial/2014/petrolao/>>. Acesso em: 22 jul. 2015).

²⁷⁸ Segundo a lei complementar 135/2010, chamada lei da Ficha Limpa, o político que for condenado por corrupção eleitoral, improbidade, dentre outros, fica inelegível para as próximas eleições. (Neste sentido, ver: REIS, Márlon. **O gigante acordado**, op. cit., 2013).

social. Pode-se citar como exemplo as inúmeras obras realizadas para a Copa do Mundo de 2014, que não trouxeram nenhum benefício às cidades sedes em termos de mobilidade, segurança, saúde, ou até mesmo cultura. O que se viu foi apenas o favorecimento de grandes corporações ligadas ao esporte e aos políticos interessados. Para tanto, a população deve dispor de instrumentos de participação efetivos, e saber como utilizá-los, para que não fique refém, exclusivamente, de contestações informais contra o Estado, que sempre fornece a mesma resposta para as recentes e crescentes manifestações populares contrárias aos atos de corrupção: formulação de leis e medidas contra a corrupção, sem que ocorra modificação na estrutura interna, o que acaba por “mascarar” o resultado, burocratizando a máquina estatal, já que os mesmos políticos que praticavam atos de corrupção continuam a exercer o domínio dos órgãos públicos.

Em termos práticos, poder-se-ia pensar em alargar o espectro de decisão dos processos eleitorais brasileiros. A cada dois anos renova-se o ciclo de eleições, pois nesse período ocorrem as eleições municipais e dois anos mais tarde as eleições presidenciais. Nesse sentido, já que haverá imenso gasto de dinheiro público para que a sociedade responda a cinco questões (presidente da República, senador, deputado federal, governador estadual e deputado estadual), por que não se aproveita a ocasião para fazer outras perguntas ao povo e deixar que ele decida diretamente questões importantes como o voto secreto ou aberto de seus representantes no parlamento, financiamento público de campanha, realização de grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, dentre outros temas. A delegação de alguns relevantes temas para a decisão direta da sociedade poderia robustecer a legitimidade das escolhas.

E para que a sociedade seja capaz de interferir na vida política de qualquer democracia, é necessário que a sociedade civil e o governo garantam-lhe direitos básicos, como a informação e a liberdade de expressão. Mais que isso, é imprescindível que surjam meios de participação popular que fortaleçam a cidadania e os vínculos sociais e possibilitem o comprometimento desses cidadãos com a administração política e com o desenvolvimento regional ou local, que é de interesse de todos.

Desta feita, a participação popular na formulação de decisões públicas leva a demandas por canais democráticos. Diante deste cenário surge a internet como ambiente para se promover participação de maneira mais efetiva, haja vista que sua estrutura descentralizada acabaria por promover um debate mais aberto, sem mediações e sujeições à apropriação por um ou outro grupo de interesse. Em consequência, aumenta-se o potencial da tecnologia da

informação e comunicação como um meio de concretização dos valores democráticos, em especial após a popularização da internet.

Rousiley Maia afirma ser a internet uma esfera pública virtual, graças ao potencial de se produzir e compartilhar ideias que, posteriormente lidas e usadas por outros, possam vir a evitar a sobreposição de um único grupo sobre outros e suscitar um debate apto a promover a deliberação democrática²⁷⁹.

No Brasil, uma experiência considerada bem-sucedida foi o Marco Civil da internet, amplamente discutido pela própria rede em blogs e sites de redes sociais, a qual tem sido considerada como um instrumento inovador para o exercício da iniciativa popular. Através de plataformas virtuais, torna-se possível a participação popular aberta, em que todos podiam expressar livremente as suas opiniões sobre as questões suscitadas.

Enviado ao Legislativo, transformou-se no projeto de lei n. 2.126/2011 da Câmara Nacional dos Deputados, sendo que até mesmo durante as discussões sobre o tema na Comissão Especial do Projeto, a participação popular através da internet foi possível²⁸⁰.

Como se percebe, o projeto do Marco Civil da Internet, discutido em um procedimento aberto antes de sua proposição e durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, parece estar próximo do modelo proposto, razão pela qual foi denominado de projeto legislativo colaborativo.

Por tudo que se expõe, não se deve admitir que nossa Constituição apenas se autodenomine cidadã, sendo necessário que se efetive os princípios constitucionais democráticos, especialmente o da participação. O cidadão é o construtor indispensável da legitimidade constitucional, e é quem vai legitimar as ações estatais e as construções jurídicas dos grupos sociais.

Espera-se que a sociedade intensifique suas reivindicações, seja através de movimentos sociais, seja através do voto consciente, para que, enfim, seja atendida nos anseios de participação, modificando o cenário das ações políticas que passarão a ser implementadas em parceria com a sociedade, resolvendo os problemas sociais de maneira

²⁷⁹ Cf. MAIA, Rousiley C. M. Democracia e Internet como esfera pública virtual: aproximação das condições da deliberação. In GOMES, Wilson; MAIA, Rosely C. M. **Comunicação e democracia**. Problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. pp. 289-292

²⁸⁰ Nesse sentido, ver BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. **Processo Legislativo Colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)**. Publicado nos anais do “XXI Congresso Nacional do CONPEDI”, realizado de 31 de outubro a 3 de novembro de 2012, em Niterói – RJ. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em 12 ago. 2015.

eficiente. E caso os políticos não atuem a contento, e permaneçam com as práticas corruptivas costumeiras, que a sociedade possa utilizar os mecanismos de controle, como a revogação e o veto. Somente assim será afastada a crise social vivenciada: por meio do Direito, que vai legitimar as ações políticas através do reconhecimento de que são realizadas pelo próprio povo, através de seus representantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pertinência do presente estudo deve ser considerada sob a ótica dos acontecimentos atuais no cenário político nacional, a fim de justificar a possibilidade de questionar a legitimidade dos que se encontram no poder e atuam sob o fundamento único de que foram democraticamente eleitos através do sufrágio universal, o que, segundo podemos ultimar, não os autoriza a atuar de forma improba, causando prejuízo ao erário público ou deixando de implementar políticas públicas eficientes.

Da mesma forma, a democracia representativa deve ser efetiva, o que percebemos não acontecer no Brasil. É incontroverso o fato de que a representação política, em muitos de seus aspectos, se mostra distante do seu objetivo, posto que inexistente um governo de expressão da vontade popular se os atos de governo praticados se realizam com base na vontade autônoma do representante eleito. O ponto central, desta forma, não se esgota na garantia do direito ao voto e do sufrágio universal ou mesmo na simples renovação dos mandatários, mas na efetiva representação da vontade. A crise da representatividade se traduz em uma crise de identidade, uma vez que o povo soberano não se reconhece nas decisões de seus governantes. Conclui-se que a eleição, por si só, é incapaz de fornecer, atualmente, legitimidade ao detentor do mandato.

Assim sendo, em conclusão ao segundo capítulo podemos afirmar pela necessidade de estabelecer uma leitura onde o sistema político mostre-se indissociável do sistema social, como exige a sociedade contemporânea, sendo que a inobservância desta regra resultará na ausência de efetividade nas políticas públicas, traduzindo em ilegitimidade política e social. Há de se compreender a inserção dos movimentos sociais nas sociedades contemporâneas como fatores que influenciam as decisões estatais, e vão conferir maior legitimidade em todo o processo decisório. O que se percebe é que o distanciamento entre o governo e o povo, encontrado nos primeiros anos após a redemocratização do país, já não encontra mais espaço.

Deve ser combater com veemência a prática do populismo enraizada em todos os níveis de nosso sistema político, com práticas realistas e plausíveis, bem como criar mecanismos para impedir a descontinuidade administrativa, distanciando-se da antiga e ultrapassada concepção de que as ações devam ser desenvolvidas apenas durante o mandato do grupo no poder.

E diante da análise exposta no terceiro capítulo, conclui-se que a cidadania vem sendo enfraquecida nos últimos anos devido as falhas do sistema representativo brasileiro, retratada nos sintomas do desinteresse popular e a falta de informação da sociedade, tendo como consequência direta o aumento da exclusão social, uma vez que os que a sofrem são cidadãos apenas do ponto de vista formal, sendo incluídos em um estado de ansiedade, que os deixa apenas com a expectativa de virem a participar dos processos políticos, sem que ocorra a efetivação de tal interesse, já que apesar do regime democrático ser reconhecido como o único legítimo, da forma como vem sendo usado acaba por afastar a população das principais decisões, retirando-lhe a soberania devida.

E as manifestações populares ocorridas em junho de 2013 evidenciam o prefalado momento, em que o povo se organiza para reivindicar modificações na estrutura de governo praticadas, em nítida tentativa de participar ativamente das decisões que impactam seu próprio cotidiano. E não apenas participar, mas obterem um resultado através de suas interferências.

Demonstrado os diversos percalços que nos permitem concluir pela crise do sistema democrático representativo brasileiro, adentramos no quarto capítulo para questionar a legitimidade dos detentores do poder. Com base na teoria de Jurgen Habermas, constatamos que a legitimidade outorgada pelo direito aos agentes políticos eleitos pelo sistema democrático representativo somente será alcançada com o consenso social, ou seja, com a aceitação dos membros da sociedade nos atos praticados, o que ocorrerá apenas quando houver a efetiva participação popular. Uma vez que a atuação estatal seja direcionada para finalidade diferente, seja pela prática de corrupção, seja pelo planejamento ineficiente das políticas públicas, tornar-se-ão ilegítimas as ações subsequentes, culminando no atual conflito de representação.

Somente a observância ao princípio de democracia vai trazer legitimidade para uma normatização legítima do direito, em um processo de normatização discursiva, em que os cidadãos livres e iguais da sociedade estabelecida livremente vão construir o próprio ordenamento. Através da democracia participativa poderá ser construído um ordenamento jurídico que respeite as próprias normas de democracia, além de salvaguardar a autonomia privada e pública dos cidadãos.

Como apontado, a crise do sistema democrático representativo poderá ser em parte superada com a introdução no ordenamento jurídico de mecanismos que proporcionem a participação direta da coletividade nos assuntos governamentais. Deve-se promover uma

reestruturação do Estado, devolvendo a soberania ao seu único e legítimo titular, o povo, que deverá concretizar suas aspirações com a instauração de uma democracia efetiva.

A nova concepção de gestão deve se atrelar aos princípios da administração pública, essenciais para a consolidação da cidadania, conferindo maior legitimidade aos atos submetidos ao controle externo. A antiga ideia implantada, baseada na discricionariedade administrativa, cede espaço para o controle social das decisões públicas, vinculando a atuação do administrador aos princípios constitucionais, especialmente na consolidação da cidadania, com a participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas, a fim de combater a aparência de legitimidade conferida pelo direito ao poder ilegítimo.

Conclui-se no último capítulo pela necessidade do aperfeiçoamento do sistema representativo através da ampliação do poder do cidadão, que atuará ativamente nas questões de interesse público, sendo essencial para o amadurecimento político, para o fortalecimento da cidadania e para a sobrevivência do regime democrático, principalmente no âmbito das políticas públicas, que vão se traduzir nas prioridades de cada gestão. O objetivo de tal mudança é que as ações políticas relevantes para determinados grupos sejam estudadas com a efetiva participação dos interessados, através da iniciativa popular, plebiscito e referendo, para que ocorra maior legitimidade nos atos praticados pelos representantes eleitos.

O fortalecimento da democracia participativa poderá não apenas contribuir para recuperar a legitimidade outorgada pelo direito, mas também ampliar a participação nas decisões políticas, em clara conexão com o exercício ativo e crítico da cidadania, que deverá ser reconstruída a partir desse novo conceito. Como nos demonstra Paulo Bonavides a democracia participativa surge com a ideia de que o papel do cidadão não é restrito às suas funções de eleitor, de escolha de representantes. É necessário que o conceito de cidadania evolua em direção a possibilitar ao povo maior interferência nas decisões governamentais, inserindo mecanismos de expressão da vontade popular no âmbito da democracia semidireta.

E neste ponto a relevância da educação em direitos, para a construção de sujeitos que internalizem e expressem esta cultura em comportamentos e ações cotidianas, bem como entendam os processos de participação e contestação social. A partir do conhecimento de seus direitos, o indivíduo robustece sua cidadania à medida que passa a melhor refletir e compreender o mundo a sua volta, passando a adotar novas posturas frente ao cenário de ineficácia social das normas. Como decorrência desse despertar emancipatório, tem-se um exercício mais consciente da cidadania.

Deve-se, por fim, intensificar o combate à corrupção, fortalecendo os movimentos contra a corrupção, a começar pelo voto consciente, eliminando políticos desonestos do cenário da disputa eleitoral. Além disso, deve-se intensificar os mecanismos de controle social sobre os políticos e suas ações, impugnando a execução de políticas públicas desvinculadas com o interesse social. Só assim poderemos enfrentar a crise de legitimidade atual, permitindo a alteração de um cenário imutável desde seu nascedouro, mas passível de modificações conforme a vontade popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. **Ética e Retórica, para uma teoria da dogmática jurídica**. São Paulo, Saraiva, 2002.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217 a 266.

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 19-56.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 4^a ed. Brasília: OAB, 2002.

ANDREOPOULOS, George; CLAUDE, Richard Pierre (orgs.). **Educação em direitos humanos para o século XXI**. Tradução: Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: USP – Núcleo de Estudos da Violência, 2007.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Formas de participação popular na gestão da coisa pública. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (coord.). **Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARROSO, Luis Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o estado a que chegamos. In: **Revista de direito do Estado: RDE**, n. 10, p. 25-66, abr./jun. 2008. Disponível em: < http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20081127-03.pdf>. Acesso em 27 jan. 2015.

BARUFFI, Helder. A educação como direito fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (org.). **Direitos fundamentais e cidadania**. São Paulo: Método, 2008.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. **Processo Legislativo Colaborativo: a participatividade pela internet no trâmite do Projeto de Lei n. 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)**. Publicado nos anais do “XXI Congresso Nacional do CONPEDI”, realizado de 31 de outubro a 3 de novembro de 2012, em Niterói – RJ. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uff.php>>. Acesso em 12 ago. 2015.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143 a 161.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. Tradução: Carmem C. Varriale. Brasília: UNB, 1998.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Teoria Geral da Política**, 8ª tiragem, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional**. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano nacional de educação em direitos humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2191>. Acesso em: 19 jul. 2015.

_____. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf>. Acesso em 28 abr. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito de 1993**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>>. Consulta em 01 de jul. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo de 1963**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Consulta em 01 de jul. 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo de 2005**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Consulta em 01 de jul. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, 2001, p. 5-16. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/direitos-humanos-e-politicas-publicas/>>. Acesso em 01 de jul. 2015.

_____. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CAMPINLONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 85.

_____. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 65-119.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CELLA, José Renato Gazieiro. A Crítica de Habermas à Idéia de Legitimidade em Weber e Kelsen. In: **XXII CONGRESSO MUNDIAL DE FILOSOFIA DO DERECHO E FILOSOFIA SOCIAL**. Granada, Espanha, 2005. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **Rumo à justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Estado de direito e cidadania. In: GRAUS, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.), **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 194-200.

_____. **O poder dos juízes**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Luis Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Revista de direito constitucional e internacional**, n. 37, ano 9, p. 223-236, São Paulo: RT, out/dez 2001.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALIM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009, p. 99-132.

FARIA, José Eduardo. **A crise constitucional e a restauração da legitimidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1985.

_____. A globalização econômica e sua estrutura jurídica: democracia organizacional, exclusão e direito social. In: FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 211-229.

_____. As mudanças do direito entre duas eras econômicas. In: FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 111-149.

FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história – debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant. C.; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em: http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas_sociais_democratizacaolocal.pdf. Acesso em 26 fev. 2015.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 50ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2004, cap. VIII e IX.

GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de Acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GOMES, Wilson; MAIA, Rosely C. M. **Comunicação e democracia. Problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GUERRA FILHO, Willis Santiago e CARNIO, Henrique Garbellini. **Teoria política do direito: a expansão política do direito**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional - A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, editor, 2002.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol I. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

_____. Nos limites do Estado. In: **Especial para a Folha de São Paulo**, Caderno MAIS!, Página: 5-4. Edição: 18 de jul. de 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs18079905.htm>>. Acesso em 27 abr. 2015.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução de Flávio Köthe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HANSEN, Gilvan Luis, *et. al.* Mudança Estrutural da Esfera Pública: Cinquenta anos de um texto atual e multifacetado. **Problemata - Revista Internacional de Filosofia**. Universidade Federal da Paraíba, v. 03, n. 02, dezembro/2012, p. 70-100. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/problemata/issue/view/1180>>. Acesso em 14 abr. 2015.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 6**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1731 a 1754.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, cap. V.

LANGOWSKI, Luis Sérgio; PUPPI, Leticia Kuster. Reflexões acerca da lei nº 9.840/99. **Revista Paraná Eleitoral**. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 1999, n. 34. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n034-1999-luis-sergio-langowski-e-leticia-kuster-puppi>>. Acesso em 02 de jul. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 3**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 819 a 865.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, s. d., p. 390-421.

MANTOVANELLI JUNIOR, Oklinger. **Políticas públicas no século XXI**. A perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre). Blumenau: Edifurb, 2006, p. 25 a 84.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Florença, Itália, 1515. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000052.pdf>>. Acesso em: 12/02/2015.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar. s.d. p. 57-114.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4106>. Acesso em 19 mai. 2015.

MIRANDA, Maressa da Silva. O mundo da vida e o Direito na obra de Jurgen Habermas. **Prisma Jurídico**. São Paulo, vol. 8, nº 1, p. 97-119, jan/jun 2009. Disponível em: <http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/prisma_juridico/pjuridico_v8n1/prismav8n1_3d1454.pdf>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

MÓI, Fernanda de Paula Ferreira; FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; TEOTÔNIO, Paulo José Freire. Modalidades de participação-cidadã no horizonte de formação do direito positivo. In: FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz. **Hermenêutica, cidadania e direito**. Campinas: Millenium, 2005, p. 119-137.

MORAES, Reginaldo Camello Corrêa. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição**. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, Vital. O futuro da Constituição. In: GRAUS, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. (orgs). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 313-336.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1144/1144.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

PASSOS, J. J. Calmon de. Cidadania tutelada. In: FERREIRA, Luis Alexandre (org.). **Hermenêutica, Cidadania e Direito**. Campinas: Millennium, 2005, p. 1-44.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163 a 175.

PINTO, Marcio Morena. Legalidade versus legitimidade: uma perspectiva rousseauísta da questão. **Revista de filosofia Controvérsia**. Vol. 5, nº 2, p. 45-53, São Leopoldo: Unisinos, mai/ago 2009. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/6696>>. Acesso em 21 de jun. 2015.

PIOVESAN, Flávia. Trânsito e Cidadania: da barbárie à utopia da civilidade. In: LERNER, Júlio (coord.). **Cidadania Verso e Reverso**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, 1997/1998. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/br/versrev.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2015.

RANGEL, Rodrigo Costa Vidal. **Educação constitucional, cidadania e Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008.

REIS, Gustavo Augusto Soares. Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar nº 132/09. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. Salvador: Jus Podivm, 2013.

REIS, Márton. **O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política**. Rio de Janeiro: LeYa, 2013.

_____. **O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_avaliacao_politicas_1.pdf>. Acesso em 25 de março de 2015.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo-Carta Maior, 2013.

ROMANO, Roberto. Uma questão de costumes. In: LERNER, Júlio (coord.). **Cidadania Verso e Reverso**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, 1997/1998, p. 124-134. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/br/versrev.pdf>>. Acesso em 03 jun. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Tradução: Edson Bini. 1ª ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

SACAVINO, Suzana Beatriz. **Democracia e educação em direitos humanos na América Latina**. Rio de Janeiro: Nova América, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática na justiça**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Poderá o direito ser emancipatório?**. Revista crítica de ciências sociais, 65, Maio 2003, p. 3-76. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF>. Acesso em 12 mar. 2015.

_____. **Reinventar a democracia**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em 15 mar. 2015.

_____. In: **Revista Caros Amigos**, ano 07, nº 78. São Paulo, set. 2003, p. 34-38. Ver também: SANTOS, 2001, p. 270-276.

SCHILLING, Flávia (org.). **Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 7**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 1988 a 2031.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos, tomo 8**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.307 a 2.333.

SILVA, Aida Maria Monteiro. Solução ou sonho impossível?. In: LERNER, Júlio (coord.). **Cidadania Verso e Reverso**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, 1997/1998, p. 140-145. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/br/versrev.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2015.

SILVA, Juvêncio Borges. **O controle jurisdicional das políticas públicas e efetivação dos direitos sociais: uma análise habermasiana**. Direitos Sociais e Políticas Públicas II. 21ª ed. Funjab: 2012, p. 276-302. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4b26dc4663ccf960>>. Acesso em 17 mar. 2015.

_____. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: instrumentos de garantia e efetivação de direitos constitucionais. **Revista digital Constituição e garantia de direitos**. (UFRN). Vol. V, n. 1, p. 145-173. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4372>>. Acesso em 27 mar. 2015.

SILVA, Juvêncio Borges; TAVARES NETO, José Querino. A judicialização da política como corolário da globalização: desvio de finalidade ou redefinição de papéis? In: **Teoria do Estado e da Constituição**. XXII Encontro nacional CONPEDI. Curitiba: Funjab, 2013. p. 496-513. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0f0d67e214f9fef6>>. Acesso em 31 mar. 2015.

_____. Judicialização das políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma análise do contexto brasileiro. In: **Participação, democracia, políticas públicas: aproximando agendas e agentes**, 2013, Araraquara: UNESP, 2013. v. 1. p. 1-26. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticapublicas/encontrosinternacionais/pdf-st13-trab-aceito-0423-10.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 1ª ed. Tradução: Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIANA, Luiz Werneck, *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 15-44.

VILLA, Marco Antonio. **Mensalão: o julgamento do maior caso de corrupção da história política brasileira.** São Paulo: LeYa, 2012.

WEBER, Max. A política como vocação. In: GERT, H. H. e WRIGHT MILLS, C. (orgs.) **Ensaio de Sociologia.** Tradução: Waltensir Dutra. Revisão Técnica: Fernando Henrique Cardoso. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 309-331.

REFERÊNCIAS WEBGRÁFICAS

ALVAREZ, Gloria. Discurso apresentado no 1º *Parlamento Iberoamericano de la juventud: Democracia y Participación Política*, no fórum intitulado **La defensa de la democracia y los derechos humanos, compromiso de todos**. Zaragoza, Espanha: Rede Iberoamericana Lider. 17-19 set. 2014. Disponível em:

<<http://www.iberoamericalider.org/parlamento-iberoamericano-de-la-juventud-2014/>>.

Acesso em 12 mar. 2015.

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **A revolução de 1930**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, s.d. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/revolucao1930/acervo>>. Acesso em: 16.mai.2015.

FERRAZ, Lucas. Maioria foi as ruas contra corrupção, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2015. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1603885-maioria-foi-as-ruas-contra-corrupcao-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

FOLHA EXPLICA. Petrolão: entenda a operação Lava Jato. **Folha de São Paulo**, Caderno Poder, São Paulo, s.d. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/especial/2014/petrolao/>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FRANCO, Bernardo Melo. Objetivo de manifestações é nova forma de democracia. **Folha de São Paulo**, Londres (Inglaterra), 08 jul. 2013. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/117886-objetivo-de-manifestacoes-e-nova-forma-de-democracia.shtml>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

GONÇALVES, André. O peso do bolsa família na eleição. **Gazeta do Povo**. Paraná, 18 out. 2014). Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2014/o-peso-do-bolsa-familia-na-eleicao-ef3iu0rwwpbcvvegxp5e8e>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido pelo então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 out. 1988. **Rev. direito GV n. 8**. São Paulo, 2008, p. 595-602. Disponível em:

<<http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/discurso-deputado-ulysses-guimaraes-presidente-assembleia-nacional-consti>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Artigo publicado pelo editorial do jornal, intitulado: **Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do País**. São Paulo, 15 mar. 2015. Disponível em:
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-contradilma-levam-multidao-as-ruas-do-pais,1651418>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

TOMAZ, Kleber. Dilma diz que bolsa família 'vai acabar' se adversários forem eleitos. **Portal G1**. São Paulo, 20 set. 2014. Disponível em:
<<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/dilma-diz-que-bolsa-familia-vai-acabar-se-adversarios-forem-eleitos.html>>. Acesso em: 19 mar. 2015.