

A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL – além da cidadania uma questão de efetivação de direitos

THE CITIZEN CONSTITUTION AND SOCIAL PARTICIPATION - beyond citizenship a matter of enforcing rights

João Francisco da Mota Junior*

RESUMO

Pretende este artigo questionar como o exercício da cidadania por meio de seus instrumentos de participação social, ao representar uma conquista e empoderamento de espaços públicos, pode contribuir na efetivação de direitos fundamentais. Será analisado o exercício da cidadania, por meio de alguns dos diversos instrumentos de participação social como conferências, conselhos, fóruns e mesas de diálogo, sobretudo na visão habermasiana, e como essa esfera pública pode contribuir na conquista de direitos. A hipótese foi construída a partir da constatação de que a participação social nos processos decisórios, além da realização do *status activae civitatis*, perpassa a ideia de cidadania para representar uma função garantidora de direitos.

Palavras-chave: Participação social; Esfera pública; Cidadania; Conquista de direitos.

ABSTRACT

This article aims to question how citizenship through their instruments of social participation, while representing an achievement and empowerment of public spaces can contribute to the enforcement of fundamental rights. Will analyze the exercise of citizenship, through some of the various instruments of social participation as conferences, councils, forums and roundtables, especially in Habermas' view, and how this the public sphere can contribute to the achievement of rights. The hypothesis was constructed from the observation that citizen participation in decision making with the use of the principle of speech, as well as holding the *status activae civitatis*, permeates the idea of citizenship to represent a function of guarantor rights.

Keywords: Social participation; Public sphere; Citizenship; Conquest of rights.

* Graduado em Direito e Especialista em Processo Civil e Penal-UFBA, Pós-Graduado em Ciências Jurídicas - UCSal/EMAB e Especialista em Direito Empresarial – UCAM/Instituto A Vez do Mestre. Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Professor da Unieuro (Brasília-DF). Analista de Finanças e Controle - Controladoria-Geral da União, requisitado à Presidência da República onde exerce o cargo de Assessor.

INTRODUÇÃO

Quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, declarou em 27 de julho de 1988 a entrada em vigor da nova Constituição Federal, com sua promulgação em 5 de outubro do mesmo ano, o batismo de *Constituição Cidadã*, sem dúvida, representou o seu próprio espírito participativo e democrático e uma conquista de direitos.

A mobilização social, sobretudo a partir da metade de década de 70, e antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, foi crucial para (re) forçar ou garantir o processo democrático e a participação cidadã na nova ordem constitucional que se instaurava. Não por outro modo que na etapa de elaboração da nova Constituição, segmentos desses movimentos sociais atuaram de forma articulada para garantir suas pautas.

A associação entre democracia e exercício da cidadania coloca a participação popular como o mais importante controle da Administração Pública e do Estado Democrático, baseado em sua soberania.

A democracia atual exige que o sujeito constitucional deixe de representar apenas um sujeito partícipe do processo político-representativo para passar a ser construtor da sua própria identidade, conquista e efetivação de direitos.

Assim pretende este artigo questionar como o exercício da cidadania por meio de seus instrumentos de participação social, ao representar uma conquista e empoderamento de espaços públicos, pode contribuir na efetivação de direitos fundamentais.

A redemocratização do Brasil ratificou o princípio democrático e a participação social como dele decorrente, colocando o controle social, quiçá, como o mais importantes de todos os tipos de controles, ainda de questionável exercício de modo tímido e com grande potencialidade de crescimento, desenvolvimento e /ou aperfeiçoamento.

Por outro lado, a participação social como direto e exercida na esfera pública pelos diversos instrumentos de participação promove a conquista e o empoderamento da soberania popular, em seu sentido pleno.

Ao se promover e incentivar o debate na esfera pública, o questionamento dos direitos normatizados ou a ausência deles permite uma discussão social em torno do tema, de modo que, a busca pela efetivação dos direitos adentre tanto na esfera individual quanto coletiva. Como

conseqüência, cria-se uma interferência na atuação e nas políticas estatais, como mudança de paradigmas no próprio eixo social.

Da análise de alguns estudos, dados coletados e acontecimentos nos últimos anos, verificar-se-á como a participação social perpassa a ideia de cidadania para representar uma função garantidora de direitos.

I – A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

1.1 A redemocratização e a participação social

O processo de redemocratização na década de 80 ganhou ápice com a promulgação da Carta de 88.

Os processos mobilizadores e o surgimento de novos “espaços públicos”, cada vez mais a participação social, representavam uma conquista e concretização da cidadania além do exercício do voto.

A restrição das liberdades, os anseios sociais, a complexidade sócio-cultural-econômica da sociedade brasileira e o processo de globalização em pujante avanço fizeram com que o regime militar se desse como decadente e contrário a uma almejada democracia.

Com a redemocratização, o princípio democrático retoma como base do Estado Brasileiro, concedendo a soberania popular o poder que lhe é inerente.

Se a democracia pertence ao povo, o direito de participação popular (art. 1º, §1º, CF/88) não deve ser visto apenas em fazer cumprir a vontade soberana por meio da eleição de seus representantes, mas também cumprimento e exigência de um rol de direitos fundamentais dela decorrente.

A representatividade democrática [*aqui entendida como democracia indireta*] não é mais capaz de garantir o exercício pleno e os anseios da democracia (BOBBIO, 2009) que depende, incontestavelmente, da participação ativa do cidadão.

A participação por meio de movimentos e organizações sociais também surge como legítima representante da democracia, tão quanto à representatividade parlamentar.

Não há democracia sem participação por ser este elemento que lhe estrutura e lhe dá forma. E conforme Paulo Bonavides (2003, p. 22), a democracia participativa se concretiza por

meio de mecanismos de exercício direto da vontade geral e democrática, vindo a restaurar e a repolitizar a legitimidade do sistema.

Em sendo esta cidadania como fundamento do Estado Democrático nada menos que 30 artigos constitucionais indicam e incentivam formas de participação social.¹

Bem sintetizam especialistas do IPEA (JACCOUD *et all*, 2005), por meio de três enunciados, “os sentidos que passa a tomar esta participação social no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem”:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas;
- e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

Permitir a participação cidadã no sistema decisório é ir além de possibilitar a realização do *status activae civitatis*, mas garantir a construção de uma democracia baseada na vontade cidadã, dando forma a identidade do sujeito de direito constitucional.

Nessa construção democrática, os diversos canais diretos de participação social denotam ser fundamentais para o conhecimento, elaboração, avanço, garantia e aperfeiçoamento de políticas públicas ou governança, criação ou fomentação normativa, ou qualquer outra área ou tema em que a participação popular seja importante para uma melhor eficácia e eficiência da ação ou atividade que se pretenda.

A importância desses canais participativos no processo de construção da cidadania e na promoção do protagonismo autônomo do sujeito constitucional independe de onde sejam criados, de como configuram seus formatos, composições ou desenhos institucionais, ou mesmo como são operacionalizados os conceitos e suas efetividades deliberativas, ou ainda a existência de representatividade social². O fato é que, questionamentos e desafios quanto às suas legitimidades

¹ Como o direito de petição junto aos Poderes Públicos para a defesa de seus direitos (art. 5º, XXXIV); de fiscalizar as contas municipais (art. 31, §3º); de denunciar irregularidades ou ilegalidades (art. 74, §2º); de participar da seguridade social (art. 194, VII), dos conselhos de gestão de saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II), e educação (art. 206, VI); de cooperar por meio de associações no planejamento municipal (art. 29, XII), apenas exemplificando.

² Indagações surgem como: quais as razões da escolha do movimento x ou y para atuar como representante num canal institucionais? Nesses espaços públicos há uma representatividade dos cidadãos ou representam

e resultados prático-concretos de efetivação de políticas públicas e de direitos fundamentais, não lhes retiram a relevância numa sociedade pautada na democracia.

Os diferentes canais de participação social como os conselhos de políticas públicas³, conferências⁴, ouvidorias, comitês, fóruns e mesas de negociação e de diálogo⁵, PPAs Participativos⁶ são fundamentais para uma melhor democratização.

Por meio deles, revisa-se o conceito de democracia e exercício da cidadania.

Não se olvida que o conceito de cidadania tornou-se bem mais amplo que as ideias romano-helênicas, consubstanciando-se hoje não apenas os direitos civis, políticos e sociais, como também o direito da participação cívica. Direitos e deveres, portanto, são dimensões desta cidadania, constituindo-a, o que também significa dizer que a eles não se restringem. Se por um lado todos são iguais perante a lei, possuindo todos direitos e deveres, por outro esta mesma igualdade compatibilizará estes direitos e deveres perante cada indivíduo, dentro de suas desigualdades.

Para José Murilo Carvalho (2001, p. 9), a cidadania se desdobra em direitos civis, que garantem a vida em sociedade e se baseiam numa justiça social; em direitos políticos, que se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, e em direitos sociais que garantem a participação da riqueza coletiva. Assim, cidadão pleno seria aquele titular desses 03 direitos: civis, políticos e sociais. E ao entender que o “fenômeno da cidadania é complexo e

interesses específicos de determinados grupos ou movimentos sociais? Eles são, de fato, representantes ou se constituem em atores específicos da disputa de agenda e de posição na cena pública?

³ De forma geral, os conselhos pode ser definidos como órgãos públicos permanentes e autônomos, vinculados a órgãos do Poder Executivo, de caráter deliberativo e/ou consultivo, de composição participativa, como regra, sendo criado por lei ou decreto do Poder Executivo de cada esfera federativa; com poder emancipatório de influenciar a vontade normativa do Estado, bem como definir diretrizes para a elaboração dos planos, programas, ações e políticas sociais e dos recursos envolvidos, além de exercer funções de controle e fiscalização das políticas nas áreas em que se inserem.

⁴ As Conferências são espaços privilegiados de debate e construção de propostas para o avanço das políticas públicas que vão incorporando novos formatos de participação e mobilização, como as conferências livres, as virtuais e as consultas dirigidas a grupos específicos. Em 2011, foram realizadas 08 Conferências Nacionais, com a participação de cerca de 10 mil delegados nos eventos nacionais e outros 2 milhões nas etapas preparatórias. Por sua vez estados e municípios também podem realizar suas próprias conferências regionais e locais.

⁵ As Mesas de Diálogo ou de Negociação são espaços de construção de pactos para a construção de políticas públicas e a tomada de decisões consensuadas envolvendo, usualmente, governo, iniciativa privada e a representação dos trabalhadores ou de movimentos sociais. São constituídas para o aprofundamento de temas específicos.

⁶ Nos ciclos do PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e PPA 2011-2014, a sociedade civil e um conjunto de entidades de áreas temáticas diversificadas têm sido convidadas a participar das definições dos objetivos, concepções e metas dos programas do Plano Plurianual.

historicamente definido” (CARVALHO, 2001, p. 9), aduz que o exercício de certos direitos não garante automaticamente o gozo de outros.⁷

O conceito de cidadania e gozo de direitos restam atrelados à ideia de participação, e consequentemente, de controle social e democracia

Ao se pensar num padrão de reforma da gestão pública ou criação do direito deve se inspirar nos pressupostos da democracia deliberativa (ELSTER, 1998; FISHKIN, 1991; HABERMAS, 1990).

A democracia deliberativa – indissociável do princípio republicano - adota como ponto de convergência axiológico a discussão política sistemática e consciente entre cidadãos livres e iguais. Para J.J Canotilho (2003, p. 224-225):

[...] por democracia deliberativa entende-se uma ordem política na qual os cidadão se comprometem: (1) a resolver coletivamente os problemas colocados pelas suas escolhas coletivas através da discussão pública; (2) a aceitar como legítimas as instituições políticas de base na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada com toda a liberdade.

A democratização traz, por si só, uma gama de direitos humanos a ela atrelados, como a transparência, a publicidade, o direito de informação, o desenvolvimento social e econômico. Por meio dela desenvolvem-se mecanismos de controle, monitoramento ou fiscalização social de ações governamentais ou outros temas vinculados aos direitos humanos.

Isabel Cabrita (2012, p. 179), em estudo realizado sobre direitos humanos, elucida, com base em Henry Steiner e Philip Alston, que “a democracia assegura a cada indivíduo a possibilidade de participar ‘na criação e recriação do eu e do Estado’”, ou pela visão de Maria Lúcia Amaral, a qual no Estado democrático “ninguém detém nenhuma posição natural de poder, cada um, ao participar por direito próprio na definição dos destinos políticos do Estado, governa-se de algum modo a si mesmo” (*IDEM*, p. 179-180).

Da participação individual do cidadão que se constrói uma participação coletiva mais consciente e mais decisória.

⁷ Neste particular, Carvalho segue os ensinamentos clássicos de T. H. Marshall ao definir cidadania como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, no qual “todos (...) são iguais com respeito aos direitos e obrigações” (MARSHALL, T.H., 1967, p. 76). Assim, a cidadania seria composta dos direitos civis e políticos – direitos de primeira geração -, e dos direitos sociais – direitos de segunda geração.

O conceito de participação social deve envolver múltiplas ações, por diferentes forças sociais, encontrando-se ainda intimamente ligado à problemática do poder, sob diferentes perspectivas políticas.

A participação cidadã passa a apresentar 4 dimensões: uma pedagógica com caráter emancipativo, de empoderamento político e fomento à cidadania ativa; uma segunda como controle social da gestão das políticas públicas; uma terceira dimensão simbólica, uma vez que a participação, por si só, contribui para a construção de uma identidade coletiva de um movimento social; e, a quarta como conquista política e direitos fundamentais, uma vez que as políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder (TEIXEIRA, 2001).

A cidadania participativa traduz-se em lema de um Estado Democrático contemporâneo, e deve ser entendida como ferramenta fundamental na formação de processos decisórios e deliberativos. Conseqüentemente, a participação fomenta o empoderamento do cidadão, entendido para Joaquim Herrera Flores (2008, p. 52) quando um grupo determinado de pessoas ou um movimento social alternativo promovem ações e objetivos contrários à ordem hegemônica, onde “alcançam posição de força que os permitem comunicar em sua própria linguagem”.

Implícito insere-se no princípio democrático que todos aqueles atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo de tomada de decisão, independentemente do modelo político ou econômico adotado pela sociedade.

A emancipação e empoderamento político trazidos pela cidadania participativa denotam incontestemente seu caráter de controle público. Discutir-se-á, no entanto, a função que exerce este controle e sua importância na e para a democracia.

1.1 A participação popular como controle social

O que é controle social? Quem e para quem se controla? Há controle social no Brasil? Qual a abrangência do controle? O desenho de alguns mecanismos de controle social brasileiro pode se constituir em instrumento de legitimação do poder dominante e cooptação popular, passando do sujeito ativo controlador para o sujeito passivo controlado?

Estas são apenas algumas das indagações relacionadas ao controle social.

Os 25 anos da Constituição Federal atestam que, embora existam os mais diversos dispositivos constitucionais que preconizam a participação popular, faltam políticas e regulamentação para conferi-los concretamente, de modo efetivo.

Atentando-se para o princípio da eficiência, de índole constitucional (art. 37, *caput*, CF), a administração gerencial também é pautada em “controle de resultados”, e neste particular, um controle social ativo contribui para apuração de fatos e responsabilização dos gestores públicos.

A participação popular em todos os setores e seguimentos da Administração Pública e da sociedade, em geral, permite que a fiscalização e o interesse público ou o bem comum sejam protegidos, evitando-se o desvio de sua finalidade precípua.

O controle da Administração Pública, em face das teorias governamentais, como a *accountability*, deve conter, como alicerces, meios de controle social e fiscalização das ações públicas. Contudo, sua função deve ser entendida num conceito muito mais amplo.

O controle social pode e deve ir além, alcançando aspectos dos subsídios para a atuação do gestor, do envolvimento na construção da política pública e, bem assim, em todo o ciclo da política pública que envolve a implementação, o monitoramento, a avaliação e a prestação de contas.

O sistema de informação e a participação da sociedade são requisitos indispensáveis em qualquer medida de prevenção e combate a determinadas questões ou problemas, dos mais variados possíveis, sejam eles sociais, políticos ou mesmo econômicos.

Destarte, a complexidade e a heterogeneidade dos temas hodiernos fazem com que o envolvimento de vários partícipes auxiliem na construção de soluções mais adequadas e eficazes.

A participação social surge, então, como elemento preventivo e repressivo do controle social, como forma de realizar, fomentar, executar, monitorar ou mesmo corrigir políticas públicas.

Com efeito, ensina Di Pietro (2005, p. 636) que:

[...] embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas no interesse de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo [...]. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Não obstante, o incentivo da participação efetiva da comunidade não deve ser apenas formal, de cunho pragmático, mas sim, exercida de modo concreto, para que possa atender a toda a população, independentemente de classe social ou econômica.

A implantação e a implementação de políticas públicas, por meio do controle social, devem ser consideradas mecanismos utilizados pelas sociedades e pelo governo, em todos os níveis para promover a igualdade, o exercício direto da democracia e a aplicação dos Direitos Humanos.

Não se deve perder de foco que o verdadeiro potencial e propulsor de mudanças é o próprio administrado e lesado.

Ao se incentivar a participação popular⁸, por seus diversos mecanismos, fomenta-se o controle social e efetivam-se práticas anticorruptivas, fiscalizadoras e geracionais.⁹

No âmbito infraconstitucional, uma dezena de normas prevê um certo controle social, como a Lei de Licitações (8.666/93), Lei Orgânica do Tribunal de Contas (8.443/92), Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), a Lei do Sistema Único de Saúde (8.142/90), Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), Lei de Execução Penal (7.210/84), Lei Orgânica da Assistência Social (8.742/92), Leis das Agências Reguladoras, e recentemente, a importante Lei de Acesso à Informação (12.527/11).

Cita-se ainda a Lei nº 10.180/2001, que ao disciplinar os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, determina a fomentação em “criar condições para o exercício do controle social” (art. 24, XI).

Registra-se que o Supremo Tribunal Federal - STF (2008) também já considerou que a imprensa é uma forma natural de controle social sobre o Estado.

O controle social, assim, representa um elemento essencial à garantia de direitos, fiscalização da Administração Pública, manutenção da democracia e combate à corrupção, antes mesmo do que o controle político, aqui entendido como todo aquele não jurisdicional,

⁸ Registra-se que no Plano de Integridade Institucional, Controle dos Recursos públicos e Prevenção da Corrupção 2007a 2010 (PII) da Controladoria-Geral da União, encontra-se como a 5ª Diretriz Básica o “Fomento ao Controle Social”.

⁹ A professora Odete Medauar (2000, p. 441), referindo-se aos controles sociais ou não institucionalizados da sociedade sobre a Administração Pública, cita as manifestações das entidades da sociedade civil, manifestações dos partidos políticos, os abaixo-assinados, as passeatas, a atuação da imprensa e as manifestações dos leitores nas sessões de cartas da imprensa.

compreendido nas mais diversas vertentes e espécies de controle da Administração Pública, por meio dos Poderes Executivo e Legislativo.

Noutro lado, decorrente do princípio da inércia da jurisdição ou do impulso oficial ou da demanda, o Estado, por meio do Poder Judiciário, não pode conceder a tutela jurisdicional se não for demandado (arts. 2º e 262, CPC; art. 156, CPP)¹⁰ - *nemo iudex sine actore* (não há juiz sem autor) e *ne procedat iudex ex officio* (o juiz não pode proceder sem a provocação da parte).

Não se olvida que a participação social tem legitimação para acionar o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil – que por atribuições constitucionais protegem direitos fundamentais-, além de ajuizar, diretamente, remédios constitucionais como a ação popular (Lei nº 4.717/65), o mandado de segurança individual e coletivo (Lei nº 12.016/09), o *habeas data* (Lei nº 9.507/97), o *habeas corpus* (art. 648 e ss, CPP), o mandado de injunção (artigo 5º, inciso LXXI, CF e Lei nº 8.038/94) e a ação civil pública (Lei nº 7.347/85)¹¹, bem assim acionar a autoridade policial e administrativa, em questões criminais e disciplinares.

O STF (1999), em precioso julgado, demonstra a permanente função do controle social:

É preciso advertir que as razões de Estado - quando invocadas como argumento de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público ou de qualquer outra instituição - representam expressão de um perigoso ensaio destinado a submeter, à vontade do Príncipe (o que é intolerável), a autoridade hierárquico-normativa da própria Constituição da República, comprometendo, desse modo, **a ideia de que o exercício do poder estatal**, quando praticado sob a égide de um regime democrático, **está permanentemente exposto ao controle social dos cidadãos** e à fiscalização de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e dos Tribunais. (*destacou-se*)

Para Marçal Justen Filho (2005, p. 733), nunca se deve olvidar que o controle da atividade administrativa “depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder.”

O controle social pode ser exercido, portanto, por diversas formas.

Dentre as funções exercidas pelos canais de participação, a função fiscalizadora refere-

¹⁰ Há algumas exceções legais, como a declaração de falência de um comerciante no curso de um processo de concordata, se verificar a falta de algum requisito para esta (art. 162, Lei de Falências); instauração da execução trabalhista (art. 878, CLT); concessão de ordem de *habeas corpus* (art. 654, §2º, CPP); e decretação de prisão preventiva (art. 312, CPP).

¹¹ Nota-se, em tais hipóteses, ainda que no direito administrativista sejam tratadas como “controle judicial”, há a necessidade da provocação ao Poder Judiciário, portanto, anterior àquele.

se ao acompanhamento e fiscaliza a implementação, funcionamento e execução das políticas ou administração de recursos, além da verificação de cumprimento de leis, o que está intrínseco a todo cidadão e em qualquer espaço público. Relacionada à função fiscalizadora, há a função de controle, como corolário do *accountability* social, por meio do qual realiza ações orientadas a supervisionar o comportamento de agente e órgãos públicos, denunciar e expor casos de violação à lei ou de corrupção, bem assim, acionar órgãos de controle, investigativos ou de sanções, como Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais, Ministério Público e Casas Legislativas.

Pela função consultiva, a esfera pública pode emitir opiniões, sugestões, dirimir dúvidas, análise e estudo sobre os temas que lhes são afeitos e correlatos, ou ainda indicar ações ou políticas, aconselhar, contribuir e auxiliar. Tal função pode ser vista nos conselhos, nas audiências e consultas públicas, nos fóruns de debate, a exemplo. Por fim, decorrente da função consultiva se extrai a função avaliativa referente ao acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pelo Estado, referente à especificidade da área temática, com o objetivo de identificar problemas e propor alternativas para a melhoria do serviço, ações ou políticas públicas.

Ao retomar as perguntas realizadas no início dessa seção, percebe-se que a existência, a relevância e a efetividade de um controle social devem corresponder, necessariamente, ao grau e forma como é exercida a cidadania pela participação.

II – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DE DIRETOS

2.1 A esfera pública e instrumentos de participação: conquista e empoderamento

O estudo da “esfera pública” representou, sem dúvida, um elemento central no processo de reconstrução da teoria crítica, na segunda metade do século XX,¹² e no dias de hoje, ganha maior conotação quando se discute as teorias da democracia, seu desenho e exercício.

Segundo, Avritzer (2004, p. 705/706).O conceito de esfera pública, assim, passou a ter duas dimensões: uma como forma de integração legal de grupos, associações e movimentos, e outra quanto à tensão entre a autonomia da crítica cultural e o caráter comercial do processo de produção cultural.

¹² Além de HABERMAS (1990a), destaca-se CALHOUN (1992) e THOMPSON (1996).

Dentre muitos autores que se debruçaram sobre o tema da esfera pública, dá-se um destaque para os estudos do filósofo alemão Jünger Habermas, por entender que seu conceito de esfera pública corresponde a um mais atual e intimamente ligado à ideia de democracia deliberativa e procedimental.¹³

Ao se diferenciar na sociedade sistema e mundo de vida, o processo comunicativo de formação da opinião e vontade coletiva, no âmbito da esfera pública, é responsável pela mediação entre o mundo da vida e o sistema político, de modo que, as experiências vividas e os impulsos providos daquele passam a fazer parte de tomadas de decisões.

Com o desenvolvimento da sua *Teoria da Ação Comunicativa* (1981), Habermas passaria a revisar analiticamente¹⁴ o conceito de esfera pública para um espaço de construção democrática de opinião e vontade coletiva como mediador – necessário – entre a sociedade civil e o Estado e o sistema político. Contudo, para fins deste trabalho, dá-se ainda maior destaque para as ideias preconizadas em *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade* de 1992¹⁵ uma vez que nesta obra Habermas amplia¹⁶, repensa e revisa a sua concepção originária de esfera pública após sofrer críticas.

Por meio de concepção teórico-discursiva¹⁷ da democracia e pela teoria do discurso do direito, Habermas busca conjugar a autonomia pública com a privada, de modo a superar os desafios da democracia contemporânea. Ao defender uma coexistência entre a autonomia pública

¹³ THOMPSON (1996) compara o conceito deliberativa de esfera pública de Habermas com o que acontecia na Ágora grega. Noutro lado, críticos de Habermas, Nancy Fraser (1992), como um dos principais, reconhece a importância da discussão científica e abrangente do tema por ele trazida.

¹⁴ Da obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962) se pode extrair de Habermas duas áreas de investigação, a saber, as teorias sobre movimentos sociais e sociedade civil, e o estudo dos meios de comunicação em massa. Na emergência de uma descrição de uma esfera pública mais moderna, Habermas naquele momento, enfatizou a ideia de decadência quanto à separação tradicional entre público e privado.

¹⁵ O título é a versão em português do original alemão *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, que significa: "Facticidade e Validade: Contribuições para a Teoria Discursiva do Direito e do Estado Democrático de Direito". A edição original foi publicada em 1992 pela editora alemã Suhrkamp, de Frankfurt. A edição em português foi traduzida pelo Prof. Flávio Beno Siebeneichler e publicada em 1997, em dois volumes, pela Editora Tempo Brasileiro.

¹⁶ “[...] a esfera pública constitui conceito-chave para a democracia deliberativa de Habermas, tendo sido modificada pelo próprio autor como articulação entre o sistema e o mundo da vida, tendo passado de uma forma defensiva (isolamento/sitamento) até um aspecto ofensivo (eclusas) de integração do poder comunicativo com o administrativo, podendo ser classificada em episódica (ex: bares, cafés, encontros de rua), da presença organizada (ex: reuniões de partidos, público que frequenta determinados espaços de coletividade e interesse comum) e abstrata produzida pela mídia” (LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. Revista *KriterioN*, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013).

¹⁷ Esta concepção discursiva de esfera pública não eliminou “críticas e complementos importantes”, as quais são relevantes suas considerações, sobretudo, “quando se pretende usar tal modelo fora de um berço de origem na Europa” AVRITZ, 2004, p. 710), como BENVENISTE (1995), ARATO e COHEN (1992) e FRASER (1992, 2002).

e privada, Habermas faz uma releitura dos papéis distintos, mas complementares, do Estado Democrático de Direito, direitos humanos e soberania popular. Através de uma relação interna entre sistema de direitos e democracia, reconstrói a relação do direito legítimo com o poder político.

Retoma-se, assim, o pensamento de CABRITA (2010, p. 180) que faz concluir que “a democracia é a forma de governo que melhor concilia a autonomia ou liberdade individual e a heteronomia do Direito positivo.”

Não resta dúvida de que as esferas públicas possam promover mudanças sociais sem atingir diretamente o Estado (*sistema político*) ou a economia (*sistema economia*).

Neste aspecto, a esfera pública ganha papel de destaque, “um fenômeno social e elementar do mesmo modo que a ação, o grupo ou a coletividade” (HABERMAS, 2003b, p. 92).

A esfera ou espaço público habermasiano não pode ser confundida com uma instituição, organização ou outra qualquer estrutura normativa, bem como não é possível previamente estabelecer seus limites e fronteiras. Trata-se de uma estrutura aberta, e ainda que muito ligada ao espaço concreto, a ele não deve se atrelar¹⁸ uma vez que, desligado deste espaço físico, a existência de outros espaços como o virtual¹⁹ ²⁰ faz generalizar o conceito e conceder-lhe uma dimensão abstrata (HABERMAS, 2003b, p. 93).

A esfera pública pode ser “descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 2003b, p. 92).

De fato, na Era da Informação deve-se se repensar e redimensionar conceitos muitos, onde os fluxos comunicacionais são cada vez mais intensos, necessários e elementares.

Nessa nova Era, para Michel Castells (2008), a esfera pública deve ser entendida não apenas como mídia ou lugares socioespaciais de interação pública, mas como o lugar em que diversas formas da sociedade civil estabelecem o debate público. Assim, de acordo com o autor americano, a esfera pública, a comunicação e a interação entre cidadãos, sociedade civil e o estado asseguram manter o equilíbrio entre estabilidade e mudança social.

¹⁸ Se não se trata de organização, também não constitui necessariamente um espaço físico.

¹⁹ Etapas das Conferências Nacionais são um grande exemplo de discussão virtual.

²⁰ No livro *¿Cibeciudadanía@ o Ciudadanía@.com?*, LUÑO (2004, p. 12) salienta a importância de instrumentos tecnológicos como exercício da democracia participativa, uma vez que “é preciso levar a sério a cidadania cosmopolita”.

Os canais de participação denotam uma real liberdade comunicativa dos cidadãos em assumirem uma prática de autodeterminação organizada. E no “agir comunicativo” desses espaços, os seus atores se convencem sobre aquilo que entendem e o têm como verdadeiro, no processo discursivo e deliberativo.

O reconhecimento institucional pelo sistema político desses canais é afirmá-los como espaços públicos existentes, e o mundo de vida dos diferentes atores e protagonistas que os compõem, integram ou participam.

Todavia, a institucionalização da participação confere reais efeitos? Participa-se para quê? Deliberou-se na esfera pública, e agora?

Deve-se salientar que a legitimação desses canais não está condicionada ao reconhecimento estatal ou institucionalização, nem a existência de poder decisório de alguns desses instrumentos participativos. Isto porque, segundo estudo realizado pelo IPEA (PIRES e VAZ, 2012, p. 15) “podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa”.

Os espaços públicos participativos são canais de construção e aprendizado. Neles, encontra-se a diversidade. Exigem-se uma convivência. São espaços políticos e de debates. As negociações e diálogos neles travados podem resultar implicações coletivas ou individuais, identificando-os como canais de comunicação e interação, sobretudo, entre o Poder Público e a sociedade.

Como espaços públicos discursivos os canais direitos de participação denotam um exercício prático da Teoria Comunicativa habermasiana. Por uma racionalidade comunicativa, neles se pode transcender intramundos (HABERMAS, 2003b, p. 20-21).

Transcender intramundos é expandir a imaginação criativa dos espaços públicos, vistos também como “as virtualidades do processo democrático mais aberto, intenso e profundo a que se possa aspirar, enraizado na consciência e na ação dos que, com a expansão da imaginação criativa, introduziram instrumentos novos com que elidir a supremacia da intermediação clássica” (BONAVIDES, 2003, p. 278), cuja representação política para o autor encontra-se em manifesta crise e irremediável decadência.

Noutro lado, essa nova esfera pública brasileira contribui para a desmistificação dos *rights talk*, na visão de Mary Ann Glendon (1991).

Se o liberalismo fez empobrecer a linguagem política, reduzindo-a a um discurso reivindicativo, desconhecadora dos deveres das relações sociais, há de salientar que a discussão nestes espaços públicos pode – e muitas vezes - transpassa a simples exigência ou cumprimento de direitos já postos ou normatizados, fazendo com que haja uma construção de uma “linguagem dos direitos” própria, específica e reivindicatória.

Pouco importa uma eventual vulgarização atual dos *rights talk*, onde muitos sequer sabem quais os direitos fundamentais a eles pertencentes ou “as manifestações discursivas sobre os direitos são formuladas, portanto, como se constassem em ‘um livro que contém palavras e frases que carecem de gramática e sintaxe’” (CIARLINI, 2013, p. 143). Importa ressaltar que nesses espaços públicos os direitos são repensados, analisados e exigidos, não de maneira estritamente normativa ou técnica, mas de modo que reflita as reais necessidades dos seus sujeitos. Ou seja, o livro das simples palavras e frases normativas ganha com a participação social uma construção gramatical repleta de sintaxe, indo além do léxico.

No Brasil, a Constituição de 1988 “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65). Nela, ampliaram os direitos políticos, em especial em questões como: descentralização administrativa e incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (SOUZA, 2005).

A utilização de espaços públicos pelo cidadão é legitimada pelo próprio fundamento democrático e o exercício da cidadania participativa, por seus instrumentos, contribuem para sua conquista e empoderamento, em escala progressiva.

Quanto mais os espaços públicos participativos forem utilizados, maior serão suas legitimidades, suas conquistas e seus empoderamentos. Daí afirmar que a discussão ou incerteza sobre a efetividade ou insatisfação gerada nesses espaços pode ser em maior ou menor grau de acordo com seu desenho instituído, representatividade, experiência vivida e outras variáveis.

O empoderamento da esfera pública por meio de seus instrumentos, sem dúvida, relaciona-se com a conquista e garantia de direitos.

2.2 A efetivação de direitos pela participação social

Situados os canais direitos participativos no conceito de espaço público, sobretudo na visão habermasiana, questiona-se como eles podem contribuir na efetivação de direitos fundamentais.

Inicialmente, há de se destacar que o controle e a participação social estão reconhecidos no rol dos Direitos Humanos.

O art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – ONU proclama que “Todos têm o direito de participar do governo de seu país, diretamente ou através de representantes livremente escolhidos.” Mais adiante, o texto normativo acrescenta ainda em seu art. 27 que “Toda pessoa tem direito de participar livremente da vida cultural de sua comunidade”, e esta participação democrática deve estendida à vida social e cultural.

A Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de 1993, ressalta a íntima relação existente entre direitos humanos e democracia, de maneira mútua e interdependente.²¹

Noutro lado, a Declaração do Milênio aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 2000, ao identificar a liberdade como um dos valores fundamentais para as relações internacionais no século XXI, a relaciona com a democracia participativa e garantia de direitos.²²

Segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José de Costa Rica) que expressamente contempla, em seu art. 23, ser a participação do cidadão “titular de processo de tomadas de decisões em assuntos públicos”. Ou seja, significa dizer que no Sistema Regional Interamericano de Direitos Humanos a participação social vai além da participação do processo eleitoral e representativo para representar a própria construção ou formação de todo processo democrático e decisões políticas.

No Brasil, além dos dispositivos constitucionais e outras normas infralegais sobre o tema já referidos, o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, instituído pelo Decreto nº 7.037/2009, consolida a compreensão de que todos os agentes públicos e cidadãos são

²¹ I, 8: “A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro”.

²² I, 1: “Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, livres da fome e livres do medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir estes direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular.”

responsáveis pelos Direitos Humanos. O PNDH-3 propõe a integração e o aperfeiçoamento dos canais diretos de participação existentes, bem como a criação de novos espaços e mecanismos institucionais de interação, acompanhamento e monitoramento.

O PNDH-3 coloca a sociedade civil como principal ator cuja representação será feita notadamente pela “participação social” e “movimentos sociais”, considerando que nos espaços discursivos há o exercício da democracia participativa.

Os instrumentos participativos, conseqüentemente, também exercem uma função pacificadora social.

Primeiro, por garantir ou colaborar na conquista de direitos.

Segundo, os conflitos resolvidos na esfera pública desses canais evitam que se busque a intervenção do Poder Judiciário. Isto porque, a discussão nos espaços públicos pode-se chegar a uma acomodação de interesses, de forma pacificadora, entre os sujeitos cidadãos e o Poder Público, bem como na relação entre os próprios sujeitos.

Funciona assim a participação social discursiva um papel de mediação de conflitos entre sujeitos, Poder Público e ainda em diferentes esferas públicas.

A atual esfera pública brasileira, de índole constitucional, representa um canal emancipatório de modernidade, pelo qual se possibilita a formação de consenso que se fundamenta racionalmente.

Para Luhmann (1983, p. 79), ao questionar a escassez da atenção de um mundo demasiadamente complexo e à indagação quanto à integração das expectativas, “mesmo os sociólogos remetem normalmente ao *consenso*.”²³ Desde a derrocada do direito natural, afirma-se que a vigência do direito está fundamentada em convicções comuns.” Nessa linha de pensamento, Álvaro Ciarlini (2013, p. 161) demonstra que a ideia de Niklas Luhmann e a base da teoria funcionalista dos sistemas pressupõem os direitos fundamentais como instituições que não denotam um conjunto de normas, “mas um complexo de reais expectativas de comportamento

²³ Pode-se compreender o consenso como critério de validação e legitimação das ações humanas. Conseqüentemente, nos canais participativos sempre se busca um *consenso* sem pretender excluir ou admitir a existência de opiniões divergentes e dissensos. Por certo, o risco de dissenso está sempre presente, e é intrínseco ao próprio mecanismo de entendimento. Noutro lado, a existência de dissenso é reconhecida pelo próprio Habermas. E quanto maior a complexidade da sociedade maior será a existência de dissensos (HABERMAS, 2003b, p. 44). Também se há de convir que a democracia deliberativa não é apenas o processo que necessariamente conduz a um resultado decorrente da unanimidade. (WALDRON, 2005, p. 25).

que são atualizadas no contexto de uma função social e que podem contar com um consenso na sociedade, funcionando como um processo de inclusão social.”

Por sua vez, ao afirmar Habermas (2003b) que o papel do Direito é o de articular a tensão entre a faticidade e a validade, os canais diretos participativos podem corresponder a mecanismos ou instrumentos para aplicação da nova teoria discursiva do direito, como se verá em seguida. Trata-se de um espaço público onde as expectativas de comportamento estabilizadas coercitivamente e os processos racionais de legislação e aplicação normativa permitam que as decisões deles resultantes decorram do assentimento racional dos afetados pela norma (legitimidade)

Hoje, os canais de participação social ocorrem em diversos momentos e mobilizações, como os conselhos, as conferências, as ouvidorias, os fóruns de debate (fóruns, comitês, câmeras, situação e instância), as mesas de diálogos e de negociações, além das audiências e consultas públicas, sendo espaços deliberativos e que geram resultados práticos.

O próprio PNDH-3, em 2009, incorporou resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e outras propostas aprovadas nas mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003, como na área de segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente, etc. Nota-se que, segundo dados do IPEA, mais de 5 milhões de pessoas já participaram em conferências públicas.

Já em 2011, o Fórum Interconselhos foi constituído como ambiente de interação, processo participativo e atuação conjunta dos representantes da sociedade civil, por meio dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e por ocasião do processo de elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual. Dele participaram representantes de 32 Conselhos, 4 Comissões Nacionais e 65 entidades da sociedade civil. Na ocasião, as propostas para a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2012-2015) foram apresentadas e os Conselhos puderam expor suas proposições, sendo que 77% das ações sugeridas foram completamente incorporadas e 20% parcialmente aceitas (MENSAGEM PRESIDENCIAL 2012).

De acordo ainda com estudo do IPEA (PIRES e VAZ, 2012, p. 22), entre 2002 e 2010, no âmbito federal, além do aumento do número de programas que primavam pela abertura de interfaces socioestatais, houve também um aumento na diversificação das temáticas, ministérios e demais órgãos nos quais este tipo de incentivo foi dado como prerrogativa básica. Os dados

apontam que, em 2002, 60,4% dos órgãos tinham programas que incentivavam a interface socioestatal, enquanto que em 2010 este percentual atingiu 91,7% de órgãos.

Parte da conclusão, afirmam Pires & Vaz (2012, p. 51) que:

os distintos papéis e contribuições que estas podem ter na gestão dos programas, percebe-se a emergência de uma “ecologia” das relações Estado-sociedade no Brasil. A ideia de ecologia remete à percepção de um sistema complexo, composto por partes/unidades diferenciáveis (tipos) que tendem a desempenhar funções específicas (papéis) e naturalmente se associar às estruturas e ambientes (áreas temáticas) nas quais sua contribuição faça sentido e seja necessária.

Não resta dúvida de que a diversidade e a complexidade dos instrumentos participativo hoje existentes no Brasil dificultam uma metodologia em identificar uma real contribuição individualizada de cada mecanismo, de forma sistêmica, na concretização de direitos fundamentais. No entanto, pode-se afirmar que a conquista e o empoderamento de espaços públicos no exercício da cidadania participativa vem contribuindo para aperfeiçoamento e garantias de direitos, nos diversos aspectos sociais, econômicos e políticos.

No âmbito do Poder Judiciário, toma-se como análise as audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal, quando em seus julgamentos têm favorecido para que os anseios sociais sejam alcançados, e, que garantias constitucionais sejam efetivadas, citando-se, como exemplo, as decisões referentes ao aborto de anencéfalos e a união homoafetiva.

No Poder Legislativo, a mobilização social cada vez mais contribui para a formação e construção do processo legislativo, seja por meio de participação direta no próprio parlamento, seja por ingerências indiretas, como ocorreu na Lei da Ficha Limpa, na construção do Estatuto da Juventude e no novo projeto do Código Penal. Recentemente, salienta-se as manifestações de rua de meados do ano passado que alteraram a agenda e pauta do Congresso Nacional, com mudança de normas e propostas legislativas.

Já no Poder Executivo, destacam-se a formulação, controle e execução de políticas públicas setoriais, como as áreas de saúde, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento, criança e adolescente, negro, mulher, idoso, trabalho e emprego, entre outras.

Thamy Pogrebinschi (2012, p. 36), em pesquisa realizada, atesta que houve uma distribuição temporal dos projetos de leis e propostas de emendas à Constituição convergentes com as diretrizes das conferências nacionais de minorias e de direitos humanos, no período de

1997 a 2009. Mais adiante, assevera a autora que a relação entre o número de conferências e o número de projetos de lei:

[...] por si só já é indicativa de que, de fato, as conferências nacionais i) impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional; e ii) pautam a sua agenda, impelindo-o a deliberar sobre determinados temas em determinados momentos.

Cita-se ainda como contribuição da participação social na conquista de direitos os I e II Planos Nacionais de Políticas para Mulheres – PNPM's²⁴ como resultados, respectivamente, das I e II Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

Outro exemplo empírico, é a interligação entre conselhos e conferências nacionais. A realização das conferências, de âmbito nacional, fomenta a criação ou reformulação de conselhos estaduais e locais. Também há se salientar que os conselhos participam na construção dessas conferências. Criam-se, assim, laços de conectividades entre diferentes espaços públicos, e seus respectivos atores.

Pesquisadores do IPEA identificam que a participação por meio de fóruns institucionalizados, como conselhos e conferências, pode trazer instrumentos importantes para pensar o desenvolvimento regional. Afirmam que:

Apesar de a conexão entre participação e desenvolvimento regional ainda ser frágil, já é possível observar práticas que tornam as fronteiras menos distantes tanto entre municípios de uma mesma região quanto entre os diferentes níveis federativos, permitindo uma reflexão conjunta sobre as necessidades da região. Assim, há indícios de que essa conexão possa tornar-se mais forte à medida que tanto a prática da participação quanto a de pensar o desenvolvimento regional tornam-se mais valorizadas nos espaços políticos (SOUZA; LIMA; e ALENCAR, 2011).

A conexão e a comunicação entre os espaços públicos de participação favorecem seu desenvolvimento. O aumento da participação popular nas mais variadas esferas públicas faz replicar esta participação de forma sempre crescente. Cite-se por exemplo o aumento de temas nas redes sociais relacionados aos movimentos populares e fóruns de discussão.

Não se pode olvidar que os canais diretos de participação podem apresentar, assim, as funções deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras, sendo alguns mecanismos de forma exclusiva e outros de modo concorrente.

²⁴ Decretos n°s 5.390/2005 e 6.387/2008.

A diversidade dos desenhos desses canais e dessas funções gera, por si só, desafios como a deficiência de comunicação, articulação e fragmentação entre eles e a dificuldade em exercer capacidade de *enforcement*, compreendendo-se a capacidade de operacionalizar, ou mesmo fazer valer suas decisões e deliberações. No entanto, a amplitude desses desafios e a diversidade desses canais participativos também revelam as diversidades que representa estas esferas públicas.

O fato é que o incentivo da participação efetiva da comunidade deve ser de cunho pragmático e concreto, uma vez que deve atender a toda população, independentemente de seus modos, tipos ou formas.

CONCLUSÃO

A redemocratização do país colocou a participação social como artífice e construtora do Estado Democrático, e junto a ela, trouxe o controle social como instrumento decorrente.

O controle social enquanto mecanismo de controle propriamente dito, pode ser exercido por intermédio do controle político ou do controle judicial, seja pela intervenção do sistema penal, administrativo, civil ou pela improbidade administrativa. Contudo, denota uma maior relevância por representar os sujeitos diretamente interessados, de acordo com o seu “mundo de vida”.

O controle e a participação social podem ser exercidos pelos mais variados instrumentos ou canais diretos participativos. Conseqüentemente, o exercício da cidadania nessas esferas públicas permite o empoderamento do cidadão e a conquista de direitos. Neste particular, não se quer referir a uma gama de direitos normatizados que pode cair em descrença e desconhecimento (*rights talks*), mas em garantias práticas e efetivas de direitos, conforme suas necessidades.

A utilização de espaços públicos promove uma interlocução entre o sujeito constitucional e o Poder Público, bem como favorece uma conexão e comunicação entre os próprios sujeitos e suas esferas públicas. Assim, num processo dialógico-discursivo, sobretudo na visão de Jürgen Habermas, a participação social permite a construção de decisões coletivas e que

essas decisões sejam aceitas mais facilmente pelo *consenso*, além de produzir uma maior interação social.

A interação popular nos espaços públicos representa uma manifestação da democracia participativa direta, e, portanto, traduz-se como um direito humano inquestionável. A ampliação e o desenvolvimento desses espaços públicos para a deliberação, sem dúvida, vêm a fortalecer a sociedade e o próprio Poder Público. Aperfeiçoá-los, significa melhor promover uma efetivação de direitos fundamentais, como demonstram algumas experiências já vivenciadas.

As dificuldades e críticas enfrentadas por esses espaços públicos não retiram a importância que representam num Estado Democrático o exercício pleno, ativo e concreto da cidadania. Noutro lado, devem ser considerados como espaços abertos, ainda que alguns sejam institucionalizados, e, portanto, estão em constante construção.

A nova visão de participação social por meio de espaços públicos permite a reunião de sujeitos políticos diversos, inserindo-os em uma etapa do ciclo de gestão de políticas públicas e garantias de direitos, além de favorecer a conexão com outras redes públicas e instituições participativas. Logo, por meio de um silogismo, o aumento do exercício da cidadania nas redes e espaços públicos desenvolve os processos participativos e concretização de direitos, de maneira direta, indireta ou reflexa.

A participação social não pode ser vista com um fim em si mesmo, mas uma estratégia para a universalização e concretização de direitos.

REFERÊNCIAS

ARATO, Andrew; COHEN, Jean L. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Ma./London, MIT Press, 1992.

BENHABIB, Seyla. *Models of public sapace: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas*. In: CALHOUN, Craig. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 11.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2012**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/mensagem-ao-congresso-nacional-2012-zip>> Acesso em: 09 mar 2013.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 239874 AgR / RS, Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 10 ago. 1999. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28239874+%29&pagina=2&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 3 de jan. de 2014.

_____. _____. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 MC/DF, Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília. 27 fev 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adpf+130%29&pagina=3&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 14 de dez. de 2013.

CABRITA, Isabel R. S do Amaral Xavier. **Breve ensaio sobre direitos humanos**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Lisboa/Instituto Superior de Ciências e Políticas. Lisboa, 2010. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3846>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Michel. **The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance** (The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 2008, p. 78-93).

CIARLINI, Álvaro Luis de Araújo. **Direito à saúde – paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ELSTER, J. (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FISHKIN, J. *Democracy and deliberation*. New Haven: Yale University Press, 1991.

FLORES, Joaquín Herrera. *La Reinvenção de los Derechos Humanos*. Andalucía: Atrapasueños, 2008.

FRASER, Nancy. *Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia atualmente existente*. In: CALHOUN, Craig. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992. Disponível em: <http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/REPENSANDO_LA_ESFERA_PUBLICA.pdf> . Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. *Transnationalizing the Public Sphere*. New York. Manuscrito, 2002.

GLENDON, Mary Ann. *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*. New York: Free Press, 1991.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. [1981]. Madrid: Taurus, 1987.

_____. *L’Espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. [1978]. Paris: Payot, 1990.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. [1962]. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. [1992] v. I e II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno: de acordo com a EC 19/98**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelos teóricos e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. **Cibeciudadanía@ o Ciudadaní@.com?**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Texto para Discussão

1707, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012.

POGREBINSCHI Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Texto para Discussão 1741. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2012.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana e BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. JACCOUD, Luciana (Org.) et all. 2005. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Disponível em:<www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf> Acesso em: 5 jan. 2013.

SOUZA, C. **Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade**. In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiúza; e ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **Participação e Desenvolvimento Regional: uma conexão ainda frágil**. In Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) . Brasília: Ipea, 2011.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Salvador: UFBA; Recife: Equip, 2001.

THOMPSON, John B. (1996). *La teoria de la esfera pública*. Voces & Cultura, 10. Barcelona, 1996.

WALDRON, Jeremy. *Derecho y desacuerdos*. Trad. José Luis Martí e Águeda Quiroga. Madrid: Marcial Pons, 2005.