

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

JOÃO BATISTA DE CARVALHO JUNIOR

EXPLORAÇÃO TEÓRICA PARA COMPREENSÃO DA
REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO;
MEDIAÇÕES ENTRE SOCIEDADE, ESTADO E
REPÚBLICA NAS DIMENSÕES DO
CONSTITUCIONALISMO.

POUSO ALEGRE – MG
2013

JOÃO BATISTA DE CARVALHO JUNIOR

EXPLORAÇÃO TEÓRICA PARA COMPREENSÃO DA
REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO;
MEDIAÇÕES ENTRE SOCIEDADE, ESTADO E
REPÚBLICA NAS DIMENSÕES DO
CONSTITUCIONALISMO.

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo

JOÃO BATISTA DE CARVALHO JUNIOR

EXPLORAÇÃO TEÓRICA PARA COMPREENSÃO DA REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO; MEDIAÇÕES ENTRE SOCIEDADE, ESTADO E REPÚBLICA NAS DIMENSÕES DO CONSTITUCIONALISMO.

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo
Orientador
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Prof.(a) Dr.(a)
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Prof. (a) Dr. (a)
Instituição

Pouso Alegre - MG
2013

Dedico esse trabalho a meus pais.
Podemos nos curvar, mas, jamais sermos vencidos pela dificuldade.
A fé e o amor são nossas bandeiras.

AGRADECIMENTOS

Em especial, ao Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, ao qual nutro profunda admiração acadêmica. Sem sua presença, como amigo de luta e perseverança, jamais esse trabalho teria se concluído;

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas por todas as contribuições e reflexões semeadas;

Ao meu amigo Ms. Thiago Alves Miranda. Sua luta também é minha. Um dia nos encontraremos para comemorarmos a alegria da vitória;

Aos demais colegas da 2ª Turma de Mestrado da FDSM. O desejo de superação é comum; o exemplo advindo é alimento para as novas batalhas;

A toda diretoria da Faculdade de Direito do Sul de Minas pelo apoio, financeiro e acadêmico. Nenhum auxílio será em vão;

Ao Senhor Jesus, pois para e por meio dele, posso me emancipar desse mundo;

A minha amada esposa Fabiane. Seu amor, compreensão e fortalecimento são brasas vivas em minha vida. Ao fruto de nosso amor que brota como renovo de nossas esperanças;

Aos meus pais que são exemplos de amor e fé na luta por uma vida verdadeiramente digna. Devoto a vocês todo meu esforço;

A meus irmãos e sobrinhos que são companheiros de alegria e contratempos na caminhada familiar. O amor seja sempre o vínculo de nossa união;

Aos funcionários e demais professores da Faculdade de Direito do Sul de Minas, por todo cuidado e profissionalismo;

À Anna Carolina de Azevedo Borges presente, na introdução e conclusão, de minha história no programa de mestrado;

Aos meus amigos e amigas, que tem acompanhado todo o processo de luta, superação. Obrigado a todos.

Amarás, pois, o Senhor teu Deus de todo o teu coração, e de toda a tua alma, e de todas as tuas forças.
Deuteronômio 6:5

*Eu acredito no cristianismo como eu acredito no sol,
não por aquilo que ele é, mas porque através dele posso ver tudo ao meu redor.*
C.S. LEWIS.

RESUMO

CARVALHO JUNIOR, João Batista de Carvalho. Exploração teórica para compreensão da representatividade e participação; mediações entre sociedade, estado e república nas dimensões do constitucionalismo. 2013. 116f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, 2013.

Esta investigação examina as implicações entre mecanismos de democracia participativa e suas relações com as singularidades da democracia brasileira. Os processos de formação do Estado moderno e a caracterização da substância da democracia foram explorados segundo quadros comparativos e compreendidos no contexto da superação das estruturas de poder medievais. Neste horizonte exploratório permitiu fossem consideradas distinções conceituais histórico-políticas as quais indicaram ser a democracia reflexo de interações sociais face à implementação de ideais políticos abstratos e analíticos de poder político. A comparação histórico-política redimensionou a importância da sociedade civil, o que não significou a sua leitura em mensurações históricas diversas, tais como antiguidade, medievo e modernidade. Entre variadas perspectivas e limites histórico conceituais, o trabalho preocupou-se em relacionar as dificuldades da compreensão de T.H. Marshall e do cientista político José Murilo de Carvalho, ambas voltadas para a construção da cidadania compreendida como alicerce da sociedade civil organizada. As bases técnicas e institucionais de um constitucionalismo que instrumentaliza desafios de controle das ações estatais no sentido de impor limites cujos fundamentos residem tanto na transparência, quanto no equilíbrio fiscal foram relacionados com o reforço da cidadania no Brasil enquanto expressão de direitos.

Palavras-Chave: Sociedade Civil. Estado Moderno. Democracia. Constitucionalismo. Cidadania.

ABSTRACT

CARVALHO JUNIOR, João Batista de. *Título em ingles*. 2013. 116f. ***Dissertation*** (*Master in Right*) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, 2013.

This investigation tries to examine in theoretical field three implications between power and society in western modern states. It was established, by hypothesis, that any research in political thought involves, first, the challenge to construct some conceptual efforts to describe and comprehend historical terms. Basically, this step deals with antiquity, medieval and modernity, not to open out democracy, republic or civil society in this different ages, but only to increase the possibilities to gear up some issues that contributes to this main intemporal scenario. Once this made up, in this exploratory horizon democracy and citizenship it was related as a social substance, that becomes a diverse social interaction in despite of abstract ideas from political heritage. Beyond contractualism, citizenship as element of democracy belongs to economic dimension of modern states, and so, however, divergences in political science, sociology and law theory it was references to read politics not a linear motion, but as modern construction of social singularities, for example, brazilian citizenship under liberal first Republic. Among many changes throughout conceptual relations, our concerns focuses the difficulties between T.H. Marshall comprehension about citizenship like as Brazilian political scientist José Murilo de Carvalho, both who tried to give lines to understand organized civil society. Finally, this work drive in a way to show the limits of constitutional rights that demands simultaneous changes, capable to determine explanatory settings like as accountability and fiscal policy like tools of modern constitutionalism.

Key-words: Civil Society. Modern State. Democracy. Constitutionalism. Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 - CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO: CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL E RELAÇÕES POLÍTICAS.....	14
1.1. Formação das Relações Políticas e do Estado	14
1.2. Formação da Democracia Moderna.....	20
1.3. Pluralismo e Representação Política.....	26
2 - DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CIDADANIA: MEDIAÇÕES ENTRE CONSTRUÇÕES POLÍTICAS.....	37
2.1. Estado e Cidadania	37
2.2. Dimensões da Cidadania	46
2.3. Democracia e Participação	54
2.4. Síntese da Cidadania no Brasil: aspectos histórico-legais.....	63
3 - MODELOS DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA	73
3.1. Sociedade Civil, Participação e Arena Pública	73
3.2. Convergências entre Cidadania e Responsabilização.....	80
3.3. Participação e a Transformação da Relação entre a Sociedade Civil e o Estado	90
SÍNTESE CONCLUSIVA	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

INTRODUÇÃO

O objeto essencial do presente trabalho é a observação da participação política enquanto fenômeno construído, dentro e fora, das formulações teóricas fundantes do Estado e da Democracia. Para tanto se fez necessário efetuar específico recorte teórico, com delimitações próprias, a fim de se obter coerência na compreensão do desenvolvimento histórico, jurídico e sociológico da sociedade civil, como arena de debates e formulações, nas relações entre os muitos e os poucos.

A conjugação exemplificativa de todos os objetos relacionados ao Estado, Democracia, Cidadania e Participação Política não é possível, o que não impediu que a investigação se dedicasse à análise desses elementos na formação, composição e correlação, para e sobre, a representação política. Além disso, o estabelecimento de parâmetros ilustrativos das relações atomizadas entre sujeitos e instâncias formais de sustentação do poder não se operou no imperativo, ou seja, tais como devem ser em uma acepção mais intensamente jurídica. As formações, ou melhor, dizendo, as formulações sobre a cidadania no contexto do Estado moderno são resultantes da compreensão de autores os quais as visualizaram tal e como, tanto o seu conteúdo, quanto sua exteriorização social deveria se operar. Mas isso não pode significar opção, aqui e acolá, ou melhor, a captura, tão só exemplificativa, das distintas construções teórico-políticas, isso para além de seu momento histórico, o que não seria outra coisa senão pontos de vista privilegiado da exploração das ideias político-constitucionais nelas contidas. Não foi esta, portanto, a pretensão do texto.

O objetivo almejado focalizou orientações teórico-filosóficas multidisciplinares as quais alicerçaram e sustentaram a pesquisa, para, nela, a Filosofia Política, a Teoria do Estado e o Direito Constitucional se apresentarem como dígitos inteiros de uma equação, e, ainda que não preponderantemente, também, se fez uso de eventuais aportes da sociologia, e de outros ramos jurídicos e filosóficos.

Por isso, na primeira parte, serão exploradas as distinções espaciais dos contextos políticos: grego, romano, medieval e iluminista, haja vista, ser imperioso demonstrar o paralelo entre o papel dos muitos e dos poucos; do individualismo e do pluralismo e das concepções fundamentais de mediação na formulação dos ideais da democracia e da república. Nesse sentido, foram considerados autores contratualistas, distinguindo as

divergências entre as formulações e seus pontos de intersecção, que tanto os uniram quanto os distanciaram, na concepção moderna de democracia.

Como objeto específico, pretende-se a leitura da germinação da sociedade civil, enquanto instância de formação e consolidação do Estado, e os consectários da obtenção, originária e compreendida em etapas formativas, já alusivas aos direitos da cidadania, que não se restringiriam aos direitos políticos direcionados e limitados, de modo incoerente, ilógico e inútil, à apenas alguns membros da sociedade. Este parece ser um dos horizontes das reflexões que a teoria política designa de contratualismo, ou noutras palavras, refletir a dimensão coletiva enquanto instância última de legitimação do poder sem que as diferenciações entre os sujeitos, específicas do mundo antigo pudessem ser sustentáveis.

É válido destacar, a percepção, propagada e acentuada, sobre o conceito de povo, o qual foi denominado como legitimador do Estado, enquanto potência soberana. Contudo, por meio das investigações, nos direcionamos ao encontro das fragilidades dessa concepção, muito disso, em decorrência da incapacidade do Estado liberal burguês de gerenciar as demandas e os efeitos decorrentes do capitalismo e do individualismo. Estes, como fomentadores intrínsecos de desigualdades na coletividade, levou a investigação às não menos importantes discussões pertinentes à história das ideias das principais concepções dominantes a cada época, com vista a levantar apreciações sistemáticas e estruturais da representação como elemento de consolidação e expansão do regime democrático. Otimismo e virtuosidade, decepção e desapontamento, são adjetivos que se amalgamaram durante toda a investigação. O caminho de envolvimento dos sujeitos emerge, a partir dos teóricos políticos, como instrumento de salvaguarda da democracia.

Alinhavadas essas condicionantes, não se pretende ascender o trabalho a patamares de originalidade. Tal afirmação não iria além de ingênua ousadia. Por certo, as linhas teóricas adotadas se entrelaçam entre os clássicos contratualistas, aos visionários da democracia representativa, em especial, aos contemporâneos ingleses e americanos, e, aos autores franceses que promoveram as discussões sobre a cidadania como fruto da liberdade individual, tudo e de modo, a apresentar o resultado que transcendesse a simplória visualização dos eventos e obtivesse a interligação entre os ideais de instituição e concretização esperada.

Ver-se-á que no confronto entre o Estado Absoluto a democracia então vitoriosa, entretanto, tal fato não consumou a neutralidade esperada do Estado perante os cidadãos, pois o tratamento dado às classes integrantes da sociedade não foi condizente com as vibrantes aspirações populares. A instituição e a existência de sistemas eleitorais, censitários ou não, se

demonstraram insuficientes para equilibrar os problemas estruturais das bases da democracia. Nos diálogos enfatizamos a dinamicidade e amplitude dessa crise, que impôs a instituição de necessária dialeticidade conjuntural, no desenvolver da cidadania ativa para além do voto.

Permeia toda a investigação a compreensão da realidade social como processo histórico, desenvolvido fundamentalmente através das lutas de classes que, embora não sejam suficientes, foram fundamentais para o entendimento da cidadania almejada, transcendendo a leitura da cena política como simples reorganização político-institucional por meio da representação. Para tanto, valem os fundamentos teóricos de T.H. Marshall que sintetizou, durante o pós-guerra, um modelo cronológico-comparativo do conceito de cidadania civil, ainda que este teórico não tenha se valido do materialismo dialético para sua investigação teórica. O modelo marshalliano, embora não tenha sido motivo de unanimidade para compreensão da sociedade política, ensejou, como veremos, discussões sobre a fusão e convergência das atribuições no Estado e dos processos funcionais de regulação da sociedade democrática, apenas possíveis, se relevadas as articulações com o direito.

Os liames entre a sinergia exigida na consolidação da igualdade e da democracia, como condicionantes para a obtenção de oportunidades e superação dos obstáculos de implementação dos direitos decorrentes da cidadania foram destacados. Enfatiza a cidadania como condição de passagem para redução da desigualdade decorrente do contexto capitalista e da fragilidade do Estado Moderno. Por conseguinte, a pluralidade pressiona o modelo institucionalizado a romper com os vínculos históricos de abuso de poder e submissão dos indivíduos à comunidade política dominadora.

O ímpeto de compreender a correlação entre o instinto humano de participar, seja no contexto cotidiano ou institucionalizado no qual se encontra inserido, não pode distanciar-se das relações de pertinência conjunturais das relações sociais, econômicas e políticas. Estas enraízam o substrato do diálogo construído. Far-se-á peculiar análise da questão da participação como elemento integrante da democracia e, para tanto, utiliza-se das construções formuladas pela teórica política Carole Pateman. A autora inglesa sustentou a formulação de uma teoria política contemporânea que contemplasse a democracia participativa e nessa fundamentação a qual implicou ao trabalho o papel de localizar o significado do cidadão no campo político, social e econômico vigente.

Caminhou-se para compreensão propedêutica do fenômeno de mutação da democracia representativa, calcada no conceito pluralista de povo e na concepção moderna de soberania popular. Ambas as dimensões, nas quais os indivíduos integrantes da sociedade obtiveram a capacidade ativa de contestar o monopólio da vontade e da liberdade política

foram tomadas como em co-implicação. Como forma de racionalizar e ampliar o pensamento, foram trazidas para o trabalho as críticas ao método participativo, em especial, àquelas originárias no autor do elitismo competitivo J.A. Schumpeter. Schumpeter rechaça a participação como elemento constitutivo do credo democrático, resumindo a democracia a específico método de escolha de líderes capacitados para decidir em nome de todos.

Como forma de integração e visualização, até certo momento cômico, para não dizer trágico, do universo político colonial brasileiro, abordou-se, de modo sintético, as passagens, aberturas e apreciações das figuras legitimadoras nas repúblicas aqui institucionalizadas. Serão verificadas certas semelhanças históricas entre os períodos, tais como: frágeis garantias políticas, incipientes momentos de participação, ausência de indivíduos ativos na formatação social, tudo em contraste, ao fortalecimento das elites e institucionalização dos mecanismos racionalistas de dominação aristocrata. Para essa elucidação, destaca-se o trabalho do cientista político e historiador brasileiro José Murilo de Carvalho.

A temática se amplia, ganha ritmo e alcança o processo de redemocratização e redimensionamento institucional do Estado brasileiro. O olhar extrapola os horizontes, para permitir a captação desse complexo processo de reestruturação, no qual se identifica o deslocamento das expectativas dos indivíduos, as quais expressam e refletem perda de identificação destes com as instituições políticas representativas. O exame desse processo de deslegitimação da sociedade civil provoca, quase que obrigatoriamente, o problema do real papel dessa sociedade na formulação da vontade geral.

Novos temas são abordados ao final. Novos canais de participação dão o tom do quadro geral; a crise da democracia representativa altera o foco de observação e, em conformidade, incorpora-se à investigação a percepção do real papel da sociedade civil nesse processo de complementação e superação dos entraves identificados na representatividade. Abordar essas rupturas e enlaces aperfeiçoam a inclusão das proposições participativas na consolidação de um modelo substancialmente democrático.

Para abranger e extrair o conteúdo dos anseios contemporâneos por participação e influência nos centros de decisão, fez-se pequeno diagnóstico de estruturação e estabelecimento da democracia representativa, a qual incorporou os direitos decorrentes da cidadania, mas que tiveram que se submeter à intensa e permanente reestruturação a fim de alcançar efetiva conotação substantiva, isto é, para que pudesse ser compreendida como instrumento de ampliação da democracia nos processos de decisões de interesse público.

O trabalho fortalece seus objetivos na discussão sobre a determinação dos limites e expedientes autorizados pela democracia institucionalizada que, além de consentir, também

engendra o estímulo ao exercício de controle e transformação no Estado de baixo para cima, dos muitos para os poucos. Nesse sentido, utiliza-se de argumentos teóricos provenientes do direito comparado; nesse infinito universo captamos a conceituação do termo de origem anglo-saxão – *accountability*. São verificados os esforços para tradução do termo; identificação de sua finalidade; aprofundamento sobre suas raízes teóricas; observação de seus defensores e críticos e, por final, sua capacidade de convergir ou não com a cidadania até então implementada em nosso sistema político.

Nessa dinâmica, a construção teórica da investigação conduz a específico recorte entre a existência, estabelecimento e possibilidade de protagonismo da sociedade civil brasileira e latino-americana na esfera pública, como vetor das relações de responsabilização. Sugere-se concluir a leitura deste trabalho por meio da leitura do recente processo de redemocratização enfocando os esforços para aprimoramento da democracia participativa, em especial, na articulação entre participação e representação, a partir de hipóteses empíricas de efetivação dos canais de cidadania, na hipótese, o orçamento participativo, a transparência administrativa e as leis de acesso à informação e responsabilidade fiscal.

1 - CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO: CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL E RELAÇÕES POLÍTICAS

1.1. Formação das Relações Políticas e do Estado

Na Grécia antiga a democracia teve sua fase épica por volta do século VI a.C., quando Clístenes, com apoio do povo se propõe novo ordenamento amparado na assembleia do povo e no Conselho dos Quinhentos seu centro¹. A partir dali não seria mais os magistrados, provenientes dos nobres, que governariam a cidade. Instalada a assembleia, qualquer presente poderia intervir direta e livremente e a decisão ocorria pelo levantar das mãos, assim se alcançava a decisão pelo *demos*, isto é, pelo povo.

A realidade sociopolítica antiga era diversa da que vivencia o mundo moderno. A referência não era o Estado e sim a cidade, a polis, que, com as devidas proporções, se identificou como singular ordem política primitiva, de pequenas dimensões e concebida como comunidade. A polis não foi arquitetada como instituição sediada com território para governá-la, nem todos os residentes compunham o corpo de cidadãos, a exemplo de estrangeiros e mulheres. A democracia antiga é, então, a democracia da polis e não se mostra adequado afirmar que ela seria a origem do ente real abstrato denominado Estado, pois não havia, naquele momento histórico, a organização do Estado distinta da sociedade civil.

Naquele período as expressões igualdade e liberdade faziam sentido, na medida em que se fomentavam discussões sobre a isonomia, com determinações específicas tais como: igualdade perante a lei e no exercício do poder. Inicialmente a liberdade era interpretada como o reverso de escravidão; seria livre quem não era escravo, porém, a partir das deduções de Aristóteles, o conceito de liberdade assume a característica de participação do cidadão nas decisões coletivas.

A participação política era o elemento de realização do ser humano, que participava diretamente nas decisões da vida social. Esse significado de participação esta calcado na

¹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: UFPR, 2012. p.13.

concepção de *politikon zoon*², cujo argumento preponderante residiria na propensão natural do homem à vida da polis. A razão pela qual os indivíduos se reuniam nas cidades formando as comunidades políticas estaria correlacionada, não apenas ao fato de viver em comum, mas ao de viver bem ou ter uma boa vida. O modelo político ateniense demandava a participação direta dos cidadãos na deliberação dos assuntos públicos, sem a presença de representantes. A decisão era pautada pelos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, que era obtida pela distribuição do poder político a todos os cidadãos.

Platão, na República, vislumbra a democracia como a luta entre os poucos, ricos e os muitos, isto é, os pobres. Assim, no regime democrático, a liberdade triunfaria, cada cidadão poderia fazer aquilo que lhe conviesse, semelhante ao homem sem controle³. A liberdade como trunfo da democracia teria em si, o germen da dissolução, que, em casos de excesso, poderia levar a própria tirania.

A Roma republicana absorveu as fontes do pensamento da democracia grega. Cícero, na sua obra *De Republica*, acolhe o pensamento grego da tripartição de regimes⁴; a distinção entre monarquia, aristocracia e democracia e acrescenta a este modelo, outra quarta opção política - a *respublica*, que surge da mescla dos três modelos anteriores. O ordenamento romano não se identificava, de modo pleno, com nenhum dos modelos existentes, para tanto, se buscou o equilíbrio entre as diversas partes e ordens que compunham a cidade para que se alcançasse a forma de governo justo.

A lógica medieval era amparada no modelo alto e baixo; o alto significava tudo que era divino e este governava tudo quanto estava abaixo, em longa cadeia de comandos e obediências⁵. A distância entre a realidade Grega e a Medieval foi abissal. A cidade, a partir do século XII, vê aumentar sua importância econômica e social e nela nasce nova forma de organização, a chamada universidade, os cidadãos que nela residiam iniciam a subtração dos domínios do senhor feudal.

O renascimento da cidade, a redescoberta dos ensinamentos de Aristóteles, e, a recepção do Direito Romano intervém diretamente nos rumos políticos da Idade Média,

² Derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere a cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo política se expandiu graças à grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 13. ed. Brasília: UNB, 2010. 5ª reimpressão. Vol.II. p. 954.

³ COSTA, Pietro. Op. cit., p.19.

⁴ Ibidem, p.23.

⁵ Ibid., p.25.

culminando com a ruptura dos vínculos feudais e da subordinação do Rei ao Papa, porém, não se tem efetiva democracia medieval⁶, em especial, porque o governo monárquico permanece como solução vencedora, e se caracteriza como a opção mais coerente com a orientação hierárquica e verticista daquela cultura.

As monarquias, ainda que soberanas, não se firmaram com a mesma energia em todo território europeu, pois em determinados centros políticos, tal como na Itália, a cidade permaneceu como centro político, e, mesmo onde permaneceu a hierarquia monárquica, a cidade não desapareceu. Estamos diante do fenômeno de formação da organização de poder chamado Estado, a transição do feudalismo para o capitalismo culmina com a germinação do Estado em sua primeira versão absolutista⁷.

Jean Bodin, o primeiro teórico da soberania moderna, reivindica a própria originalidade, ao sustentar que o poder soberano é indivisível, e a estrutura hierárquica é imodificável, sendo sua alma, causa determinante de sua unidade⁸. Para ele havia distinção entre forma de Estado e forma de Governo. Necessariamente monocrático deveria ser o regime, contudo, nada impediria o soberano de organizar seu poder confiando sua execução aos poucos ou aos muitos⁹.

Com a ascensão do movimento iluminista europeu, o ideal de democracia direta é questionado devido à emergência do contexto complexo marcado pela pluralidade de valores, interesses, necessidades econômicas e identidades sociais e, daí por diante, as dificuldades de se obter o consenso racional em torno do significado de bem como comum, como para base para a ação e decisão coletiva.

Neste período, denota-se a ampliação do embate entre razão em face da autoridade. O racionalismo iluminista era movido pelo ímpeto de destruir de vez a argumentação que legitimava o Estado Medieval, qual seja, a de que o poder do Estado era originado de Deus. O Estado passa a ser compreendido como instituição humana e, sua legitimidade, a ser entendida como oriunda da vontade popular.

O Estado e o capitalismo não seriam formulações exclusivas do mundo ocidental, porquanto ocorre que, somente na Civilização Ocidental o Estado teve seu desenvolvimento

⁶ Ibid., p.32.

⁷ STRECK, Lênio Luiz; DE MORAIS, José Luiz Bolzan. *Ciência política e teoria do estado*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 25.

⁸ COSTA, Pietro. Op. cit., p.54.

⁹ Ibidem, p.25.

como entidade política¹⁰. No passado, tribos, cidades-Estado, feudos e impérios definiam a organização política. Pode-se dizer que a formação das monarquias absolutas no século XVII assinalou o surgimento do denominado Estado Moderno¹¹. Naquele momento, os Estados-nação¹² ou os países tornam-se a unidade política básica¹³.

Na primeira metade do século XVII as palavras de ordem: governo misto, compartilhamento de soberania e representação gozam de notável sucesso. Thomas Hobbes¹⁴, no *Leviatã*, publicado no século XVII d.C, em contraponto à ideia aristotélica, defende a ideia da representação como forma de enfrentar a diversificação social e o aumento quantitativo da população europeia. Utilizando de visão mecanicista da natureza humana, procura sistematizar a distinção entre estado de natureza e sociedade civil, que seria a expressão da livre associação entre os homens racionais.

Não havia consenso, em especial, quanto à definição da fase pré-política, chamada de Estado Natural. Sobre ela residia a divergência entre os pensadores, o que levou a distintas posições¹⁵. O recurso ao conceito de estado da natureza não seria de fábula ingênua, mas espécie de experiência mental, isto é, o interesse residia em entender quem seria o humano na ausência das complicações induzidas pela ordem civil¹⁶.

O argumento de Hobbes era de que a ordem social não provinha da boa vontade recíproca entre os homens, ele propõe a instituição do poder soberano para manter a ordem; os indivíduos deveriam abrir mão de seus direitos em favor da autoridade central - o Estado,

¹⁰ O próprio Estado como entidade política, com uma constituição racionalmente redigida, um direito racionalmente ordenado e uma administração orientada por regras racionais ou leis, tudo administrado por funcionários treinados, é o conhecido, nessa combinação de características, somente no Ocidente, apesar de todas as outras formas que dele se aproximaram. WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Trad. de M. Irene de Q.F. Szmrecsányi, Tamás J.M.K Szmrecsányi. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2001. p. 9.

¹¹ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 85-104, 1995. p. 86.

¹² A palavra “Estado-nação” (ou país) é utilizada para identificar a entidade politicamente abrangente dotada de poderes soberanos. Em cada Estado-nação há sociedade e um Estado. BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Trad. Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p.15.

¹³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴ Para provar a realidade do Estado de natureza Hobbes mostra, na época presente, o exemplo dos “americanos” e, em épocas passadas, o de raças “atualmente” civilizadas e florescentes, mas antigamente compostas de um número relativamente pequeno de homens ferozes, de vida breve, pobres, sujeitos, com absoluta falta de todos aqueles confortos e requintes que a paz e a sociedade costumam oferecer. (...) De resto, já em Hobbes, numa célebre passagem de sua obra *De Cive*, contrapõe, através de uma série de antíteses muito nítidas, os benefícios do Estado civil aos inúmeros inconvenientes do Estado da Natureza. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Op.cit.* p.1207.

¹⁵ HORTA, José Luiz Borges. Uma breve introdução à filosofia do estado de Jonh Locke. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 90, jul./dez. p. 239-260, 2004. p. 246.

¹⁶ COSTA, Pietro. *Op. cit.*, p.74.

que seria abstrato, era também capaz de obrigar o cumprimento de acordos e refrear a ganância dos homens.

A proposição de Hobbes é operacionalizada pela substituição do princípio do bem comum pelo princípio do interesse próprio, promovendo, assim, a modificação histórica no sentido da palavra política, em defesa da visão individualista de sociedade. A política passa a ser compreendida como a atividade voltada para o estado permanente de luta pelo exercício do poder do Estado, com a finalidade de satisfazer os interesses particulares do grupo. A representação assume papel de peculiar importância, mas não se coloca em contato partes diversas do mesmo corpo político. O direito-poder de cada indivíduo é transferido às mãos do soberano e os sujeitos podem ser simplesmente governados¹⁷ e, salvos da anarquia destrutiva pelo substituto que os representa.

Para Locke¹⁸ o indivíduo era portador de direitos naturais ainda antes da constituição da sociedade civil. No estado de natureza, esses direitos estariam protegidos pela lei da natureza, pela lei racional, na qual todos os homens, pelo esforço racional chegariam ao conhecimento dessa lei. Ocorre que o estado natural não poderia ter o aspecto exclusivamente pessimista, porque, do contrário, o governo na sociedade teria de ser soberano. De outro modo, também, não poderia ser totalmente otimista, pois o tornaria desnecessário à sociedade civil.

Em suas reflexões John Locke introduz a noção de propriedade privada como condição para a sociedade civil, a qual desenvolvera-se para conservar a propriedade, e nessa lógica, o poder político deveria constituir-se como depósito confiado pelos proprietários a outros proprietários. O Estado existiria para poupar os cidadãos de resolverem diretamente os conflitos que pudessem surgir. Todavia, o Estado não teria a carta branca, autorizando todos a agir, pois a formação do Estado não assinala a transferência dos direitos de todos os súditos, mas, tão somente, o direito de criar leis e impô-las, conjugando as funções hoje conhecidas como legislativo e executivo. Identifica-se, assim, um limitar no agir do Estado.

Rousseau¹⁹ compreendia o estado de natureza como o período antecedente à constituição da sociedade civil. Seu pensamento torna-se o outro vértice do triângulo contratualista, em que Locke inspira a democracia representativa. À Hobbes imputa-se a

¹⁷ COSTA, Pietro. Op. cit., p.76.

¹⁸ Ibidem, p. 23.

¹⁹ ROUSSEAU, J.J. *Do contrato social*. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 63.

paternidade do autoritarismo. Por sua vez, Rousseau é o expoente primário das teses anti-representativistas, e por isso veio a ser denominado o teórico radical da democracia²⁰.

O problema de fundo para o qual Rousseau quer dar resposta reside no interesse de encontrar a forma de associação que defenda e proteja as pessoas e os bens de cada associado e, que, concomitantemente, permita ao indivíduo permanecer livre tanto quanto antes. A dinâmica do contrato proposto é igual e contrária, pois os sujeitos conferem direitos naturais ao soberano, mas este não é um terceiro, e sim coincide com a totalidade de sujeitos. O ato de associação cria instantaneamente o corpo moral, coletivo e indivisível do todo²¹. Nesse sentido, o soberano não seria a potência externa, diversa e contraposta aos sujeitos, pois cada cidadão é parte insubstituível do ente soberano; o povo é soberano.

Em síntese, Rousseau procurou resgatar o velho ideal republicano de soberania popular, de onde ressurgiu a ideia da participação pela democracia direta do antigo mundo grego. Ele permaneceu fiel à essência da antiga noção democrática e estabeleceu a participação como critério para a legitimidade do poder político, ao defender que os cidadãos deveriam se reunir em assembleia, a fim de definir a legislação fundamental que regularia a sua convivência, comandada por pequenos Estados, por meio da vontade geral. Ele fazia questão de distinguir república e democracia, na medida em que diferenciava a comunidade política soberana da forma de governo.

Com a revolução capitalista²² advieram diversas alterações e modificações estruturais. No plano econômico, identificou-se a transformação da força trabalho em mercadoria remunerada pelo trabalho. No aspecto social, ocorreu o aparecimento de três novas classes sociais: a burguesia, os trabalhadores assalariados e, posteriormente, a classe profissional. No campo político pode-se falar da distinção entre império e Estado-nação.

²⁰ BOBBIO, Norberto; BOVEIRO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 71.

²¹ COSTA, Pietro. Op. cit., p.146.

²² A revolução capitalista começou nas cidades-Estado do Norte a Itália, no século XVIII, ocorre uma segunda revolução, a revolução nacional ou a formação dos Estados-nação e, logo em seguida, a revolução industrial. Enquanto o comércio das cidades-Estado era o comércio de longa distância de bens artesanais de luxo, o mercado industrial será desde logo um mercado de massa de mercadorias industrializadas baratas - um mercado interno seguro e suficientemente grande para justificar a produção mecanizada de bens industriais. Assim, completada a revolução industrial, podemos dizer que a revolução capitalista também se completou, porque o excedente econômico passou a ser principalmente apropriado pelo mercado. BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, Estado-nação e sociedade*. p. 1-27. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-Estado-Estado-na%C3%A7%C3%A3o_sociedade.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2012. p. 5.

A estruturação do mundo político moderno idealiza a noção de indivíduo²³ como semente e fruto do fenômeno político, outorgando a eletividade de direitos originários, isto é, não derivados do grupo social de origem. O movimento iluminista promoveu o ideal de libertação do indivíduo das amarras do Estado absolutista, o que não foi suficiente para gerar a unanimidade quanto aos requisitos do indivíduo para ter acesso aos direitos políticos²⁴.

As concepções teóricas clássicas dos contratualistas localizaram-se na raiz dos ideais da burguesia, que por não conseguirem abater, de modo permanente, o poder dos monarcas, coordenou o caminho de assunção do poder, o que se deu por meio da instituição do poder legislativo. Dessa forma, o Parlamento foi consagrado à instituição central do Estado liberal burguês e a conquista da república, seu fim último.

1.2. Formação da Democracia Moderna

Como visto, a origem do conceito de democracia remonta à Grécia antiga. Esta sociedade se caracterizava por ser escravista e hierarquizada, com sólidos vínculos de dependência entre os distintos estamentos. Os elementos principais eram pautados na ideia de bem comum e na busca da felicidade sem intermediários. Em Aristóteles, numericamente temos o governos de muitos e o exercício direto.

Na democracia grega, não havia a separação clara entre as esferas religiosa, pública e privada, bem como, não se encontra a denominação representação, pois os cargos do governo eram ocupados alternadamente por todos os cidadãos²⁵ e a soberania da assembleia era

²³ Os revolucionários ingleses e franceses, ao mesmo tempo em que procuraram restabelecer a cidadania política abolida pelo absolutismo monárquico, reconheceram em todo indivíduo, de qualquer sexo ou condição social, a titularidade de direitos naturais, que o Estado deve respeitar, em todo tempo e lugar. A afirmação da naturalidade dos direitos humanos implica, correlatamente, a de sua universalidade. COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28/29. p. 85-106, 1993. p.88.

²⁴ A Assembleia Nacional Francesa teve que enfrentar, desde o início de seus trabalhos em 1789, o problema político-ideológico suscitado pela confluência de duas correntes de pensamento. Durante todo o debate sobre a Declaração dos Direitos, vários oradores manifestaram-se, reiteradamente, em favor de seu alcance universal; de onde a utilização preferencial do termo "homem", em lugar de "cidadão". Essa visão do mundo, que remonta ao naturalismo antigo e foi, de certa maneira, consagrada por J. Locke, reputa que os cidadãos de qualquer país, em qualquer época, têm os mesmos direitos fundamentais, ainda que não reconhecidos pelo Estado. Em sentido contrário, uma outra corrente de pensamento, mais ou menos influenciada por Rousseau, entende que no "estado civil", contrariamente ao "estado da natureza", "todos os direitos são fixados pela lei", como expressão da vontade geral. COMPARATO, F. K. Op.cit., p. 89.

²⁵ Admiramo-nos por isso de todo o trabalho que essa democracia exigia dos homens. Era um governo muito trabalhoso. Vejamos como se passa a vida de um ateniense. Um dia o ateniense é chamado à assembleia do seu demo onde deve deliberar sobre os interesses religiosos ou financeiros dessa pequena associação. Outro dia esse

absoluta. Em contrapartida, a polissemia do vocábulo democracia denotava o *governo do povo*²⁶.

Um ponto comum entre as acepções antigas e modernas de democracia consiste na identificação do povo como fonte originária de poder político com capacidade de intervir no poder constituído²⁷. Nesta perspectiva, a liberdade seria o pressuposto da democracia e não o limitador, um terreno para sua realização histórica²⁸.

A representação política em comunidade se idealizou de modo intuitivo nas sociedades humanas. Até a Idade Média, o Rei representava o centro clássico da unidade. Divergências à parte, com a formação do Estado se imputa outra realidade política, na qual demanda a existência de determinado centro político agregador que representasse aquilo que de comum existia entre os homens integrantes daquela nação.

O Estado como ser transcendente da unidade do corpo político se consubstanciou e se articulou para a produção do representante. A ordem social que vigia à época era baseada em pactos, que reclamavam institutos de direito privado. O sistema de mandato se referia a atuação do representante como legítimo procurador daquela comunidade. Nesse modelo o representante era o mero portador da vontade daqueles que lhe concederam o instrumento de representação, atualmente, tal conduta se correlaciona ao denominado mandato imperativo.

mesmo ateniense é convocado para a assembleia da sua tribo; trata-se de regulamentar uma festa religiosa, ou de examinar as despesas, ou de promulgar decretos, ou ainda de nomear chefes e juizes. Três vezes por mês, regularmente, deve assistir à assembleia geral do povo, e não tem o direito de faltar. Ora, a sessão é longa, e ele não vai à assembleia somente para votar. Chegando pela manhã, exige-se que o ateniense ali permaneça até hora avançada do dia para ouvir os oradores. Não pode votar se não esteve presente desde o início da assembleia, tendo ouvido todos os discursos. Para o ateniense o voto é assunto dos mais sérios; ora se trata de nomear os seus chefes políticos e militares, isto é, aqueles a quem o seu interesse e a sua vida vão ser confiados por um ano; ora será um imposto que deve ser criado ou uma lei que deve ser modificada; ou é sobre a guerra que deve votar, sabendo como terá de dar o seu próprio sangue, ou de algum filho seu. Os interesses individuais estão inseparavelmente ligados aos interesses do Estado. COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. Jean Melville. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001. p. 265-266.

²⁶ A teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a democracia, como governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam de direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como governo de um só, e de aristocracia, como governo de poucos. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 13. ed. Brasília: UNB, 2010. 5ª reimpressão. Vol. I. p. 319.

²⁷ Não teríamos, segundo Bobbio uma ultrapassagem direta da democracia sob as demais formas de representação, mas sim uma passagem na definição da participação política do indivíduo em sociedade, pois o mesmo passa a ser considerado dentro de uma (...) na multiplicidade de seus status, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário etc.; em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente, que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas e muitas vezes politicamente irrelevantes associações voluntárias), ao campo da sociedade civil em suas várias articulações, da escola à fábrica. *Ibidem*, p. 156.

²⁸ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 236.

Rousseau coloca a atividade política como a mais importante no âmbito do Estado, razão pela qual ela não poderia ser delegada. Para o genebrino, a vontade não se representa, pois a soberania deve ser exercida pelo povo como condição para sua liberdade. Nesta perspectiva, ele se referia ao imenso abismo existente entre o povo livre, que elaborava suas próprias leis e outro povo que elegia seus representantes para que as fizessem por eles. No entanto, a sociedade que utiliza como parâmetro para suas análises é a Cidade-Estado não industrial. Nela a propriedade privada seria a condição para a igualdade e a independência política. Esse fato esse que não se repetiu com o desenvolvimento das nações, pois, essa exigência se caracterizou como nada mais do que um limitador censitário.

Talvez por isso Hobbes tenha definido o papel do representante como aquele autorizado a agir no lugar de quem na realidade teria o direito de agir, pois, deste modo, verifica-se a exigência do consentimento²⁹ como condição de validade da ação do representante, que não age por si mesmo, mas, sim, pela pessoa que o autorizou³⁰. Haveria a distinção entre dois tipos de pessoas: as pessoas naturais, “quando elas são consideradas como suas próprias ele se chama de uma pessoa natural”; e as pessoas artificiais, “quando são consideradas como representando as palavras e ações de outro, chama- lhe de pessoa fictícia ou artificial”³¹.

O entrave na teoria representativa de Hobbes estava nos limites da autorização e/ou delegação dada pelo representado ao representante. O poder de agir é inquestionável, uma vez que o ato de transferência da autoridade é legítimo e, enquanto tal, capaz de fundar o poder soberano legítimo. Com seu discurso, Hobbes se sobrepõe à ideia aristotélica da espontânea politicidade dos seres humanos. Não se sustenta a apresentação do povo, como coletividade

²⁹ O acordo vigente entre essas criaturas é natural, ao passo que o dos homens surge apenas através de um pacto, isto é, artificialmente. (...) A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade (...) Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. (...) Àquele que é portador dessa pessoa se chama soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos. HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro y Maria Beatriz Nizza Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p.61.

³⁰ HOBBS, Thomas. Op. cit., p.111.

³¹ “Quanto às pessoas artificiais, em certos casos algumas de suas palavras e ações pertencem àqueles a quem representam. Nesses casos a pessoa é o ator, e aquele a quem pertencem suas palavras e ações é o autor, casos estes em que o ator age por autoridade. (...) De modo que por autoridade se entende sempre o direito de praticar qualquer ação, efeito por autoridade significa sempre feito por comissão ou licença daquele a quem pertence o direito”. Ibidem, p.112.

espontaneamente organizada³². Na construção da formulação teórica da soberania, a representação é tematizada como elemento essencial. O Estado não seria a entidade separada do povo³³, a potência soberana, que pertence originariamente ao povo, seria sim, mediada pela representação.

As revoluções burguesas ocorridas na Europa e América, especialmente desenvolvidas nos séculos XVII e XVIII, foram os ideários comuns para a consolidação do pensamento democrático moderno. O movimento delas decorrente estruturou a noção de indivíduo como ponto de partida e fundamento do fenômeno político, fazendo com que o mesmo passasse a ser titular de direitos, não mais derivados do grupo social de origem, e sim deles próprios. Elas contribuíram na formação e, ao mesmo tempo, se fundamentaram no ideário liberal que à semelhança da democracia moderna, constituíram-se como produto do capitalismo.

O Estado liberal burguês passa a ser legitimado pela doutrina da origem da vontade popular e não mais pelo direito divino característico dos Estados absolutistas. A princípio, o ideal de democracia como “governo do povo pelo povo”, “autogoverno do povo” ou “democracia direta” e o governo representativo eram concepções diferentes ou mesmo divergentes.

O Estado Liberal formado constituiu o Estado com poderes e funções limitadas³⁴, validando, posteriormente, a formação do constitucionalismo como princípio de limitação do poder político. Entretanto, o liberalismo clássico, que formatou o Estado liberal, foi impregnado pelo individualismo burguês, em detrimento dos direitos humanos. Na tentativa de conter as sociedades de massas, com vistas a superar as tensões sociais, o Estado liberal incorporou reivindicações do proletariado, ampliou o conceito de cidadania, permitindo a participação política de outros segmentos sociais por intermédio da extensão do sufrágio.

A democracia lançada como extensão do Estado liberal, prezou, em tese, pela igualdade na liberdade³⁵ e pela fórmula política calcada na soberania popular³⁶, que residiria na atribuição a maior número de cidadãos o direito de participar direta e indiretamente na

³² COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico* Op. cit., p.169.

³³ GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p.90.

³⁴ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 31.

³⁵ *Ibidem*, p. 39.

³⁶ Não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado liberal, apenas se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado de sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular. *Ibid.*, 2000. p. 42.

tomada de decisões coletivas³⁷. Ocorre que o ultra individualismo, aliado à incapacidade do Estado em atender os menos afortunados, contribuiu para crescente desigualdade social.

A cidadania pretendida pelos iluministas era eminentemente política e fortemente marcada por seu caráter abstrato e universal. Ela deveria ser capaz de romper o vínculo do soberano absoluto com o indivíduo. Sieyès³⁸ defendeu que a nação emergida seria fruto da soma de sujeitos atomizados, que formariam o sujeito coletivo do qual dependem a existência e a legitimidade da nova ordem. Essa nova ordem plasma-se no grande corpo político que deveria ser gerido por pessoa interposta³⁹, ou noutras palavras, por uma representação. O voto seria o laço visível entre os membros da nação representada na assembleia representativa.

A partir de experiências empíricas ocorre a adjetivação substantiva da democracia, tais como direta, paritária, incluyente, real, sustentável, entre outras. O núcleo essencial residiria na capacidade de exercício da liberdade pelos seres humanos que compõem aquele grupo social. A democracia passa a ser compreendida como várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte⁴⁰.

Bobbio,⁴¹ ao efetuar a distinção entre democracia representativa e democracia parlamentar sustenta que a expressão democracia representativa se relacionaria com as deliberações coletivas, deliberações essas tomadas por toda a coletividade, de modo direto, e não por meio de pessoas eleitas para esta finalidade. Quanto o estado parlamentar, este utilizaria do princípio representativo para fundamentar suas decisões coletivas. O autor insiste em fundamentar a necessidade de elucidação conceitual, pois para ele nem toda forma de democracia é representativa⁴², tal como, nem todo estado representativo é democrático, pelo simples fato de ser representativo⁴³.

Entre os elementos preponderantes da democracia, a mesma seria baseada na tese da maioria, mas esta não se demonstra suficiente, apenas, pelo elevado número de cidadãos acionados na tomada de decisões coletivas, ou mesmo na existência de regras de

³⁷ GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. Op. cit., p. 43.

³⁸ *Ibidem*, p. 174.

³⁹ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Op. cit., p.173.

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 7.

⁴¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 44.

⁴² *Ibidem*, p.45.

⁴³ Um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis. *Ibid.*, p.52.

procedimento, as quais permitiriam sua configuração de modo satisfatório. De fato, seria indispensável⁴⁴ uma terceira condição, atrelada a liberdade de expressão para aqueles que decidirão, ou seja, deve-se oferecer, àqueles que decidirão, alternativas reais de escolhas que sejam postas em condições de poder escolher entre uma ou outra opção.

A palavra *repraesentare* foi gradualmente evoluindo a partir do conjunto de ideias relacionadas às mudanças no Parlamento inglês, como: 1) a ideia de que todos os homens estão presentes no Parlamento; 2) a ideia de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo e, 3) a ideia de que toda a nação está de alguma forma, encarnada no seu governante⁴⁵. Durante todo o século XIX, a democracia gradualmente se tornou equivalente ao bom Estado, pois demonstrou ser o sistema que garantia, com maior confiabilidade a estabilidade, política ou a ordem social⁴⁶.

A reviravolta da percepção política moderna ocorrida notadamente a partir das Revoluções Americana e Francesa, gera a ampliação da cidadania, encontrada apenas em germe nas democracias antigas, o que fez com que os atores políticos, no decorrer do século XIX, chamaram de “igualdade de condições”, ao sugerirem que democracia não se trataria de regime político, mas, sim, de nova forma de sociedade.

A mediação da relação entre os sujeitos e o soberano é colocada em confronto em face do pluralismo que se consolida durante os séculos XIX e XX. Cresce a incidência político-social de grupos⁴⁷, difundindo-se o fenômeno sindical, a tônica da representação é direcionada para a compreensão objetiva do sujeito, isto é, que compreenda a dimensão econômica, social, profissional do mesmo, que espelhe não mais a sua vontade individual, mas os interesses dos representados.

A teoria legalista pura do Estado Liberal de Direito não sustentou os anseios dos indivíduos que compunham o Estado. As condições de igualdade suprimidas pelo ideal de liberdade precisavam ser restauradas. Assim, após a Primeira Guerra Mundial, com a grave crise instaurada na Europa, surgem os movimentos sociais exigindo que aquele ente abstrato utiliza-se seu poder coercitivo para amenizar as marcas deixadas pelo Estado Liberal.

O desenvolvimento dos direitos políticos dos séculos XIX e XX partem do mesmo paradoxo, pois uma vez que os mesmos intervêm dentro da ordem de movimento duplo, na

⁴⁴ Ibid., p.20.

⁴⁵ PITKIN, Hanna F. Representação: palavras, instituição e idéias. *Lua Nova*, n° 67, pp.15-47, 2006.

⁴⁶ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.65.

⁴⁷ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Op. cit., p.198-199.

qual tem-se a distancia qualitativa do soberano representativo em relação aos representados e, ao mesmo tempo, faz depender a legitimidade do primeiro do consenso dos segundos⁴⁸. Dessa discussão ocorre o alargamento do mecanismo representativo, vislumbrado por meio da maior representatividade. Com isso, a luta por reconhecimento na representação moderna funda-se no envolvimento dos sujeitos, com o fim de alcançar alto grau de inclusividade.

Friedrich Müller esforça-se para definir o termo povo; o faz destacando-o como fenômeno, espécie de ciclo de atos de legitimação, que dentro do processo democrático não poderia ser interrompido, pois seria assim o lado democrático denominado de estrutura de legitimação⁴⁹. Ora, se há o povo legitimador, se há o povo deslegitimado e há aquele povo pelo qual se funda o próprio Estado, deve se fazer presente, também, o povo para o qual se erige o Estado, isto é, o povo destinatário.

Nesse sentido, a especificidade e a singularidade da democracia moderna estão necessariamente baseadas, ainda que a isso não se limitem, no lançamento no uso do voto como instrumento de força. As eleições criam entre o Estado e a sociedade a circularidade no processo de tomada de decisões que liga os cidadãos à assembleia legislativa. O Estado não se singulariza, nem mesmo se identifica na independência da sociedade. De igual modo, nem mesmo se situaria em localização superior a ela. É mais expressão da sociedade civil⁵⁰; dos cidadãos que devem ter certo grau de comprometimento com o bem comum ou o interesse público.

1.3. Pluralismo e Representação Política

A teoria da representação se apresenta como dilema na cultura política⁵¹. A princípio, representar era definido como colocar-se em cena, isto é, criar a presença evocativa ou substitutiva da realidade que não se apresenta, a não ser se for de forma mediada⁵². A pluralidade na democracia é concebida dentro da comunidade aberta de sujeitos que entre si

⁴⁸ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op.cit., p.186.

⁴⁹ MULLER, Friedrich. *Quem é povo: a questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 4 ed. rev. e .atual. São Paulo: RT, 2009. p.49.

⁵⁰ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.17.

⁵¹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op.cit., p.161.

⁵² Ibidem, p. 161.

contratualizam e consentem sobre o governo, tem o poder, não apenas eletivo, mas, sim, concretizador e conformador da ordem social⁵³.

A representação é alçada à condição central do processo de compreensão e legitimação da ordem política. O motor central da democracia representativa residiria na vontade geral, entendida como o princípio regulador, isto é, o guia de como se conduz as ações e os juízos políticos do cidadão⁵⁴.

Na Inglaterra do século XVIII se dá a tendência de formar o governo que lentamente evoluirá para o verdadeiro e próprio governo parlamentar. O desenho político adotado parece destinado ao crescente sucesso. Embora o pano de fundo fosse à mescla de regimes, se confirma a adoção pelo esquema da representação, como instrumento de legitimação entre sociedade e o governo e, por outro lado, valoriza o crescente momento eleitoral, do voto, da declaração de vontade do cidadão⁵⁵. Em paralelo, o país se desenha numa compartilhada tábua de valores, fundado no vínculo liberdade-propriedade, que Locke havia defendido como centro de ordem e, nessa diretriz, inicia-se o desenvolvimento do fenômeno que será uma das marcas distintivas da modernidade: a opinião pública⁵⁶, a qual tem na representação a ponte entre a sociedade e o governo.

Dentro desse contexto, em 1774, Burke como candidato ao Parlamento vai até a cidade de Bristol e, nessa ocasião, pronuncia o discurso que é recordado como a passagem para a teoria moderna da representação política. O problema de fundo, diagnosticado por ele, seria a exigência de dar o real significado da representação e, também, definir qual o vínculo existente entre representado e o representante. Inicialmente, para Burke, a relação existente não tinha nada a ver com vontade, pois a atividade do governo não é orientada pela vontade, mas, sim, pela razão. O conteúdo da relação representativa residiria na avaliação e na tutela de interesses⁵⁷. O Parlamento não poderia ser usado como caixa de ressonância de interesses locais, pois seria ele, a assembleia deliberativa da nação e deveria expressar o interesse desta, com a promoção e fortalecimento daquele todo. A representação seria o instrumento constitucional, que atribuía aos eleitores a tarefa determinada de designar os membros da casa baixa, mas não os transformava em elemento propulsor de toda a máquina do governo.

⁵³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p.293.

⁵⁴ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 102.

⁵⁵ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op. cit., p.86.

⁵⁶ *Ibidem*, p.87.

⁵⁷ *Ibid.*, p.89.

A representação alinhavada por Burke seria muito mais ruptura do que continuidade, atuando como paradoxo, pois a representação, por um lado, age como conexão entre partes diversas da sociedade, por outro sanciona sua rigorosa separação, isto é, os representados designam, mas não decidem; as suas opiniões e os seus interesses não se espelham obrigatoriamente, através de seus representantes, na política de governo. Disparado o mecanismo representativo, os indivíduos são simplesmente substituídos pelo representante e condenados a desaparecer como sujeitos ativos⁵⁸.

Mesmo na Inglaterra a fórmula representativa de Burke é contestada, pois ele defendia a permanência do governo misto, ainda que na sua realização monárquico-parlamentar. Ao chegar ao fim do século XVIII, a constituição inglesa não parecia mais aquele modelo proposto, pois se abre a oportunidade para a teoria apresentada por Paine⁵⁹ que entendia a representação como indispensável nas colônias, em consequência das dimensões que assumiram, mas que ao invés de representar a ruptura da sociedade se como manifesta como mecanismo de articulação de vários interesses, segundo ele, a representação torna possível a contínua sinergia entre conhecimento e poder.

A revolução americana se alimentados frutos germinados na cultura inglesa dos séculos XVII-XVIII, em especial da filosofia centralizada na liberdade individual, a qual foi deixada por Locke e se apresentou como a matriz da revolução. Contudo, não sustentou o mito de que o povo seria o fundamento necessário e suficiente da ordem política, com poderes de nomear e destituir os magistrados com absoluta discricionariedade⁶⁰, ao contrário, a relação entre o povo e a estrutura institucional geral seria o tema mais debatido no âmbito do processo constituinte americano. O povo do qual os colonos americanos tem conhecimento e experiência é diverso daquele que perdurou na cultura europeia dos séculos XVII-XVIII, muito disso devido à inexistência, nos Estados Unidos, da aristocracia hereditária e monárquica. O povo americano seria a coletividade com diferenças internas fortes, indiscutíveis e consolidadas e, por consequência, não seria possível a instituição, naquele país, do governo misto vigente na Inglaterra.

Era preciso dar forma à nova ordem política, tendo no povo o ponto de partida, transcrita como a multidão de sujeitos investidos do poder de governar a si mesmo. A ordem adotada seria a república, mas quais características ela deveria assumir? A partir da contribuição de Maquiavel, John Adams realiza peculiar análise da tradição

⁵⁸ Ibid., p.90.

⁵⁹ Ibid., p.94.

⁶⁰ Ibid., p.99.

republicana.⁶¹ Para ele, Maquiavel extrai o cerne da questão, mas não resolve o problema, que residiria na tensão existente entre nobres e plebeus dentro do contexto de igualdade substancial entre os seres humanos. Para Adams, a solução estaria na seguinte formulação: de um lado, a existência de constituição, capaz de conferir estabilidade e determinação à ordem e, de outro, a instituição do mecanismo da representação.

A representação seria o salto de qualidade, que separa a nova das repúblicas antigas, e, é a grande invenção da modernidade⁶². James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, em “Os Artigos Federalistas”⁶³, examinam a democracia clássica grega, na defesa do que denominaram de República, ou seja, na instituição do governo representativo. Para eles, a diferença entre a democracia, segundo o ideário grego, e a república, sob o enfoque representativo, se resumiria no fato que a delegação da governança a um pequeno e determinado número de cidadãos eleitos por seus pares, permitiria a ampliação da influência de suas decisões sobre maior extensão territorial.

O artigo Federalista número 10⁶⁴ foi o mais difundido. Nele, Madison estabelece a nítida diferenciação entre a república e democracia. A república seria o regime que se caracteriza pelo império da representação política, o que a tornaria superior à democracia, sistema este que incentivaria a turbulência e a desordem. Para Hamilton⁶⁵, ao efetuar a comparação entre os regimes democráticos da Antiguidade com o sistema de governo republicano, este último seria inegavelmente superior. O parâmetro de diferenciação residiria no modo do exercício do poder político, no caso, a representação, e, não por assembleias tumultuadas, onde a imprudência do orador ou da tribuna tenderia a ser a regra.

⁶¹ Ibid., p.101.

⁶² Para o pensamento clássico – e, na verdade, até Montesquieu, Rousseau e os federalistas, no século XVIII –, democracia e eleições não se confundiam. Enquanto a democracia se apóia na premissa da igualdade fundamental entre todos os cidadãos, a eleição contempla uma seleção; implicitamente, postula a existência de indivíduos melhor preparados para ocupar os cargos públicos e, é, portanto, um mecanismo aristocrático. MIGUEL, Luiz Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fevereiro, p. 123-140, 2003. p.130.

⁶³ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Op. cit.,

⁶⁴ A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe. O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar [por] um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. Em um tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja [mais] em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Op. cit., p. 98.

⁶⁵ Ibidem, p.100.

Para Madison⁶⁶, a democracia pura não ofereceria remédios contra a tirania da maioria, sendo assim incompatível com a preservação da segurança pessoal e da propriedade. Em contraponto, o governo representativo se estabeleceria por meio da proteção das liberdades individuais e dos interesses materiais dos setores melhor posicionados na sociedade. Evidencia-se, deste modo, a preocupação com a usurpação do poder político, principalmente, nos casos de numerosa multidão, pois para eles esse exercício seria tão ou mais perigoso do que num cenário onde a minoria tome conta do governo.

A partir desse contexto, passa-se a defender o argumento de que “a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação” e que “a república não seja tanto uma forma oposta à democracia, mas sim a única democracia possível em determinadas condições de território e de população”⁶⁷, ou seja, a democracia representativa. O processo de laicização da autoridade política impulsionado pelo liberalismo ao longo da modernidade favorece a evolução da ideia de representação em seu sentido mais plural e menos transcendente.

Nesse contexto três características se destacam no discurso da representação em sua fase inaugural⁶⁸. Primeiro a representação assume o papel simbólico de ponte entre a multidão e o governo; em segundo a capacidade da representação de imputar aos sujeitos o papel ativo, bem como, o efetivo poder de designar a elite, e, por final, repousa na proibição de mandato imperativo e no dogma de independência do eleito em relação aos eleitores. Identifica-se, nesse instante, a existência da dicotomia constitutiva, Nesta, a representação, de um lado, aproxima os representados dos representantes e de outro, sanciona a separação entre os muitos e os poucos, entre a multidão e a elite, assegurando para esta última a mais ampla liberdade de movimento.

Desde o século XVIII, a democracia representativa era vista a partir do parâmetro compreendido entre deliberação e voto, atuando como autorização formal e influência

⁶⁶ Quando em uma república se têm obtido os meios de defender a nação contra a tirania dos seus chefes, não estão ainda resolvidas todas as questões sociais; trata-se, além disto, de defender uma parte da sociedade contra a injustiça de outra parte mais numerosa. As diferentes classes de cidadãos têm necessariamente interesses diversos; e quando a maioria está unida por um interesse comum, acham-se necessariamente em perigo os direitos da minoria. Para prevenir este inconveniente, não conheço senão dois modos: o primeiro, criar na sociedade uma vontade independente da maioria e, portanto, da sociedade mesma; o segundo, fazer entrar na sociedade tantas classes diferentes de cidadãos quanto seja preciso, para que não possa ter lugar uma combinação injusta da maioria. *Ibid.*, p. 1.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p.151.

⁶⁸ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Op.cit., p.176-177.

informal, a qual envolvia tanto representantes quanto cidadãos⁶⁹. A representação era tida como o processo político de conexão entre sociedade e instituições, e, não, apenas, como esquema de delegação da soberania. A representação não poderia ser reduzida a simples contrato de delegação⁷⁰ firmado através das eleições, nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade.

A representação política provocou a disseminação da presença do soberano⁷¹ e sua transformação em tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. A disseminação do poder estaria permeada dentro do conceito pluralista de povo, distanciando, do conceito numérico denominado bloco de cidadãos ativos⁷². Segundo Urbinati, três teorias da representação emergiram ao longo de duzentos anos de história, do parlamentarismo liberal dos primórdios até sua crise e, finalmente, sua transformação democrática, após a Segunda Guerra Mundial, isto é, a representação foi interpretada sob três perspectivas distintas: 1) Jurídica; 2) Institucional e 3) Política⁷³. Todas elas podem também ser usadas para se definir democracia, respectivamente, direta, eleitoral e representativa. Entretanto, apenas a última faz da representação uma instituição consonante com a sociedade democrática e pluralista

O modelo jurídico é a concepção mais antiga, ela pré-datou a concepção moderna de soberania estatal e a nomeação eleitoral de legisladores, tratando a representação como contrato privado de comissão⁷⁴, ou seja, operaria a concessão da autorização de ação, bem como, de delegação e alienação, isto é, haveria instruções vinculativas e o representante teria sua incumbência limitada. Esse modelo configuraria a relação entre representado e representante conforme as linhas da lógica individualista e não-política, na medida em que

⁶⁹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67. p. 191-228. 2006. Trad. Mauro Soares. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>> Acesso em: 06 mar. 2012. p. 203.

⁷⁰ *Ibidem*, p.195.

⁷¹ *Ibid.*, p.193.

⁷² Por força da prescrição expressa as constituições somente contabilizam como povo ativo os titulares de nacionalidade; isso resulta ao menos da sistemática do texto. MULLER, Friedrich. *Op. cit.*, p. 50. A soberania popular - o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo - existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática desse princípio. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 90. O conceito de povo, apesar de sua ambigüidade, compreende a totalidade dos que possuem o status de nacionalidade. SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado: novos paradigmas em face da globalização*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 96.

⁷³ URBINATI, Nadia. *Op.cit.*, p.197.

⁷⁴ *Ibidem*, p.198.

supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos⁷⁵.

As teorias jurídica e institucional estariam interconectadas bem de perto, pois se fundamentam na analogia entre Estado e pessoa, e na concepção voluntarista de soberania⁷⁶. Tanto a teoria jurídica, como a institucional, assumem que o Estado, que tem na representação o seu mecanismo produtivo e reprodutivo, deve transcender a sociedade de modo que se assegure a promoção e conservação do Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agentes imparciais de decisão.

A teoria jurídica da representação abriu as portas para uma justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos processos de tomada de decisão⁷⁷, pois é fundamentada na dicotomia clara entre Estado e sociedade, ou seja, representa-se uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante e restringe a participação popular a um mínimo procedimental⁷⁸. O Estado-nação, em uma ótica liberal republicana, enfatiza a existência de direitos políticos como elemento estruturante do sistema democrático, na medida em que as instituições políticas tornam os governos mais representativos, mais participativos e mais responsáveis⁷⁹.

A teoria política rompeu com os dois modelos apresentados, ao conceber a representação dinamicamente, ao invés de estaticamente. Ela é forma de existência política criada pelos próprios atores, o eleitorado e o representante⁸⁰.

Hanna F. Pitkin ao revistar o tema, reconstrói o conceito de representação através do artifício da análise etimológica. Para ela representação não se denota apenas como palavra, e sim em grande medida como fenômeno cultural, político e humano⁸¹, o qual poderia ser resumido no sentido de homens representando homens. Nesse sentido, a representação não poderia ser reduzida em *contrato* de delegação⁸² firmado através das eleições, nem à *nomeação* de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade.

⁷⁵ Ibid., p.198.

⁷⁶ Ibid., p.197.

⁷⁷ Ibid., p.199.

⁷⁸ Ibid., p.199.

⁷⁹ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.18.

⁸⁰ Ibidem, p. 201.

⁸¹ PITKIN, Hanna F. Op. cit., p.15-47.

⁸² URBINATI, Nadia. Op.cit., p.195.

A representação não se resumiria, apenas, aos agentes ou instituições governamentais, mas teria como condão designar determinada forma ao processo político que seria estruturado em termos de circularidade entre instituições e sociedade⁸³. A dinamicidade da representação política permitiria alcançar a unidade, por meio do processo de criação e constante recriação⁸⁴, em que se consolidaria a ideia de agir no interesse dos representados e de maneira responsiva por eles.

Da mesma forma, democracia e sistema representativo são concepções políticas autônomas, mas que se influenciam de forma recíproca, pois a fonte de legitimidade do sistema político democrático contemporâneo está no mecanismo de escolha dos governantes pelos governados. A representação política se apresenta como um processo circular, suscetível ao atrito, entre as instituições estatais e as práticas sociais. Dentro dessa contextualização, a democracia representativa não seria uma aristocracia ou sequer substituta da democracia direta, pois se apresenta como modo de a democracia a recriar constantemente a si mesma e se aprimorar⁸⁵.

Na ideia de representação dominante não se vai determinar a vontade geral, mas encontrar a síntese de vontades por processos políticos consagrados pela ordem jurídica. Centra-se, assim, no não compartilhamento direto das funções governamentais, ou seja, o povo a designa seus representantes que, a partir de então, ficam habilitados a exercer as devidas competências institucionais em seu nome⁸⁶.

Os líderes e teóricos que formataram o constitucionalismo liberal⁸⁷ de Estado do século XVIII imaginavam que era necessário e vital a dualidade entre cidadãos e instituições, pois por meio desse esquema separatista o arranjo deliberativo estaria protegido das paixões tirânicas, quanto dos interesses particulares das facções. Entretanto, essa visão fomentou uma elitização da razão pública e não solucionou o problema da representatividade, uma vez que não são, em sua totalidade, desvinculados das influências sociais, muito pelo contrário, os mesmos são vulneráveis a elas. Deste modo, estava, desde a fundação, celebrado o falecimento desse desejo de separação, pois o mesmo somente seria frutífero, se e somente se, os representantes fossem imparciais, virtuosos e competentes, alheios a toda forma de influência social e à corrupção.

⁸³ Ibidem, p. 202.

⁸⁴ Ibid., p. 202.

⁸⁵ URBINATI, Nádia. Op. cit., p.102.

⁸⁶ Ibidem, p.36.

⁸⁷ Ibid., p. 203.

Nesse raciocínio a representação se ostentaria como instrumento de dialeticidade entre o representado e o representante, e essa relação não estaria resolvida, apenas, no processo de eleitoral, na medida em que a mesma prolongaria na resposta do representante diante do representado⁸⁸. A construção dessa representatividade estaria vinculada diretamente à formação da soberania e geneticamente ligado às sociedades e culturas do Ocidente⁸⁹, o que pressiona a mesma no caminho de discussão sobre a sua.

As distinções entre as teorias democráticas na modernidade se pautam no fato de que as liberais são assim denominadas porque se baseiam na liberdade individual e na competição de mercado. Já as sociais que se esforçam para garantir os direitos sociais ou oferecer proteção social diferem das republicanas que são caracterizadas por dois vetores, de um lado, porque devem proteger o patrimônio público e, por outro, porque seus cidadãos tem a obrigação de promover o interesse público⁹⁰.

Para Urbinati,⁹¹ uma teoria da democracia representativa envolve uma revisão da concepção moderna de soberania popular que obtenha a capacidade ativa de contestar o monopólio da vontade e da liberdade política, ou seja, exige que se transponha a política do sim ou não, no alcance de uma política que permita, dentro de sua arena, a implantação de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo. O trunfo dessa concepção está no intuito de amplificar a própria presença política dos interessados, porque faz da *vocalização*⁹² sua manifestação mais ativa e consoante e do *juízo* acerca das leis e políticas justas e injustas seu conteúdo.

O pluralismo da sociedade moderna, o qual permite a todo indivíduo o direito de buscar sua felicidade, atinge diretamente a compreensão da soberania popular na democracia⁹³ e como, relatado por Chantall Mouffè,⁹⁴ nessas sociedades a existência de conflito e divisão integram sua estrutura e, por conseguinte, não é possível conceber um povo como entidade unificada e homogênea dotada de única vontade geral.

Ocorre que ambas as supõem que a identidade jurídica do eleitor, a qual autoriza o representante, tem conteúdo vazio, abstrato e anônimo, uma vez que sua função consistiria

⁸⁸ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia* Op.cit., p.163.

⁸⁹ Ibidem, p. 213.

⁹⁰ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p. 21.

⁹¹ URBINATI, Nadia. Op. cit., p.193.

⁹² URBINATI, Nadia. Op.cit., p.194.

⁹³ MOUFFE, Chantal. *Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/02/teoria.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2012. p. 4.

⁹⁴ Ibidem, p.5.

em, apenas, nomear políticos profissionais que tomariam as decisões sobre as quais os eleitores se submeteriam voluntariamente. Assim, o que encontramos no sistema denominado representativo é que ele não é sistema de representação do povo e da vontade da nação, mas o sistema de organização do povo e da vontade da nação⁹⁵.

A representação dos interesses surge como alternativa à representação das vontades. Tem-se, deste modo, o cenário para a formação dos partidos. Mas o que não foi possível prever era os efeitos da entrada em cena desse novo ente coletivo⁹⁶. O protagonismo dos partidos representa a ruptura com esquema representativo dos séculos XVIII e XIX, que pressupunha a dualidade entre sujeito e soberano, pois, de outro modo, consolidar-se-ia o pluralismo como multiplicidade organizada, que passa pelo Estado e que, enquanto tal, apropria-se da formação da vontade estatal⁹⁷.

Entretanto, assevera Touraine⁹⁸ sobre o risco de enfraquecimento da democracia que se daria por meio de recuo do povo, o qual, ante às agruras encontradas, absorveria esses obstáculos de disputa do poder, refletindo-se, assim, no enfraquecimento da cidadania, ora porque muitos indivíduos se sintam mais consumidores do que cidadãos e mais cosmopolitas do que nacionais. Ocorre que se levarmos a noção de democracia ao extremo, no que tange a capacidade de intervenção dos agentes que a compõem, não seria absurdo dizer esse regime poderia, em função de sua elasticidade, permitir que a multidão ultrapasse sua própria concepção política de povo⁹⁹.

Em resumo, as democracias liberais representativas que viram a evolução do conceito de representação nos três últimos séculos permitiram uma evolução do pensamento sobre esse conceito, ultrapassando a perspectiva da autoridade e do consentimento em busca do fundamento prático de identidade para a própria democracia, e atingindo formas diversificadas do ato de representar. Essas transformações estendem ainda o conceito de representação aos mais diversos tipos de instituições públicas, aos movimentos corporativos e às organizações sociais. Mas esses modelos acarretam novos problemas, na medida em que o

⁹⁵ Ibid., p. 200.

⁹⁶ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op.cit., p.202.

⁹⁷ Ibidem, p.204.

⁹⁸ TOURAINE, Alain. *O que é democracia*. Coleção: Economia e Política. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. p. 16.

⁹⁹ A democracia, enfraquecida deste modo, pode ser destruída, quer a partir de cima, por um poder autoritário, quer a partir de baixo, pelos caos, pela violência e pela guerra civil, quer a partir dela própria, pelo controle exercido do poder por oligarquias ou por partidos que acumularam recursos econômicos ou políticos para imporem suas escolhas a cidadãos reduzidos ao papel de eleitores. TOURAINE, Alain. Op.cit., p.16.

caráter representativo de instâncias sem a existência de processo formal de designação pode ser questionado do ponto de vista de sua legitimidade.

A reivindicação em prol da criação de instrumentos concretos de participação na gestão de assuntos de interesses público encontra-se em destaque, desde que se tornaram patentes os desajustes estruturais dos sistemas políticos assentados, apenas, sobre o princípio representativo¹⁰⁰. O desafio passa a ser a criação de canais de participação que possam reconfigurar a esfera pública.

¹⁰⁰PEREIRA, Rodolfo Viana. *Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.135.

2 - DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E CIDADANIA: MEDIAÇÕES ENTRE CONSTRUÇÕES POLÍTICAS

2.1. Estado e Cidadania

Ao efetuarmos específico recorte metodológico, consideramos três contextos históricos para a percepção da noção de cidadania: a antiguidade clássica, a formação do Estado Liberal (final do século XVIII e século XIX) e a formação do Estado do bem estar social (século XX).

Aristóteles racionalizou o homem como ser político, capaz de se distinguir dos demais animais pelo uso do *logos*, ou seja, da palavra pelo discurso¹⁰¹. Nesse raciocínio o discurso transforma o homem em ser político¹⁰². O surgimento da *polis* contribuiu para a mutação do modo de organização da vida e das relações entre os homens. Contudo, a *polis* pouco acrescentou na construção da cidadania, pois era reduzido o número de indivíduos que usufruíam da condição de cidadão.

Os cidadãos que se reuniam publicamente para discutir questões de interesses comum, argumentavam que a igualdade seria fruto da criatividade humana e a desigualdade decorrente da própria natureza. De toda sorte, mesmo com diversas limitações, são identificados traços de cidadania na polis grega, como o nascedouro da experiência coletiva que influenciou o Ocidente.

Em Roma, no período denominado de “República”, a concepção de cidadania se aproximou da concepção grega. O cidadão se dedicava aos negócios públicos, e, em paralelo, sucedia a expansão territorial e populacional do império romano, e, com isto a cidadania perde sua característica de participação política e se fortalece como dimensão de proteção jurídica. A cidadania se reflete como o *status* legal, decorrente da transmutação do *zoon*

¹⁰¹ ARISTOTELES. *Política*. 3. ed. trad. Mário da Gama Kury. Brasília:UNB, 1997. p. 1-20.

¹⁰² ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 11.

politikon aristotélico, para o *homo legalis* romano; correspondente àquele cidadão que estaria acobertado pelo privilégio da proteção jurídica concedida pelo soberano¹⁰³.

Na concepção medieval de Estado, a autoridade governamental estava ligada à família e à propriedade. Neste contexto, o bloco de construção¹⁰⁴ da ordem social estava atrelado ao privilégio hereditário, como fundamento de autoridade e classificação da sociedade. No Estado moderno o vínculo entre autoridade governamental e o privilégio estaria quebrado.¹⁰⁵ Entretanto, o acesso a postos políticos e administrativos importantes nos governos era facilitado pela riqueza e pela posição social elevada¹⁰⁶. O surgimento do Estado moderno implica na crescente separação,¹⁰⁷ para cima, do Estado a partir do monarca e, para baixo, da organização do Estado a partir da sociedade civil.

O termo cidadão, ao definir o indivíduo dotado de direitos políticos, surgiu no mesmo período da formação do Estado-nação, tanto que Hobbes, além do *Leviatã*, escreveu outro livro centrado no cidadão,¹⁰⁸ porquanto esse, ao assinar o contrato social, firmaria um compromisso entre a liberdade individual e a segurança social. O cidadão, na perspectiva da formulação Hobesiana, se tornaria membro do Estado-nação, e, em decorrência dessa afirmação, o mesmo seria dotado de direitos e obrigações e, portanto, capaz de interferir na elaboração da lei¹⁰⁹..

Nesse sentido, se compreende que o vocábulo cidadania – *citoyenneté* - é moderno e atrelado ao contexto histórico do século XVIII, em especial, nas doutrinas do Iluminismo e da Revolução Francesa. A semântica da palavra cidadania está ligada à do étimo cidadão, como indica a paráfrase condição de cidadão.¹¹⁰ A cidadania se caracterizou pelo vínculo com o liberalismo, como ideologia política, e ao individualismo, como postura filosófica¹¹¹. Nesse

¹⁰³ CORTINA, Adela. *Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania*. Trad. Silvana Cobucci Leitte. São Paulo: Loyola, 2005. p. 32.

¹⁰⁴ BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: Estudos de nossa ordem social em mudança*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996. p.140.

¹⁰⁵ A política deixa de ser uma luta acima da distribuição de poderes soberanos onde quer que o domínio pacífico sobre um território e seus habitantes é concebido como uma função de uma mesma comunidade - o Estado-nação. Ibidem, p.141.

¹⁰⁶ Ibid., p.140.

¹⁰⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op.cit., p.31.

¹⁰⁸ Ibidem, p.48.

¹⁰⁹ Ibid., p.49.

¹¹⁰ OLIVEIRA, Sheila Elias de. Cidadania: uma história da palavra. *Revista Matraca*, Rio de Janeiro, v. 19 n. 19 p. 106-124, jul. / dez. 2006. Disponível em: < <http://www.pgletras.uerj.br/matraca/matraca19/matraca19a06.pdf> >. Acesso em: 30 jul. 2012. p.107.

¹¹¹ Bobbio explica que a “a concepção individualista significa que primeiro vem o indivíduo (o indivíduo singular, deve-se observar), que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado, já que o Estado é feito pelo indivíduo e este não é feito pelo Estado.” BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.76.

léxico, a cidadania revela-se, em grande medida, não como fruto da dimensão participativa da cidadania antiga, mas, sim, reflexo da imagem de proteção jurídica do indivíduo contra o Estado, muito em função da dinâmica de resistência e luta defronte o absolutismo monárquico.

Outro aspecto importante se pauta na correlação do surgimento da cidadania com o Estado-nação, em que ambos estariam de modo intrínseco, ligados à Revolução Francesa de 1789. Não havia unicidade no pensamento jurídico-político do século XVIII, pois de um lado ergue-se o Estado-nação pensado e desejado pelos homens da Revolução Francesa, preocupados com a emancipação daqueles que pertenciam ao terceiro estado e, de outro, se apresentam aqueles que vislumbravam a Nação-estado, que representaria as aspirações da alma do povo¹¹².

Naquele período histórico, a luta pelos direitos ocorria sempre dentro ou na defesa das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação¹¹³. Era a luta política nacional,¹¹⁴ e, por conseguinte, o cidadão que dela surgiu também era nacional. Entrementes, a cidadania, enquanto conceito político, decorre do elo entre esse cidadão e o Estado nacional, isto é, na lealdade dele para com o Estado.

Sieyès¹¹⁵ concebeu a nação como corpo de associados, que vive sob determinada lei comum, e, é representada pela mesma legislatura. O progresso de sua argumentação enraizou de modo irreversível, inicialmente no jogo das vontades individuais; e, em um segundo momento, como valor unidade dentro da comunidade. Por fim, a vontade da nação agiria por representação, em nome da nação inteira.

O modelo argumentativo utilizado por Sieyès é o contratualista, em que, naquele momento específico, os iguais que contratualmente fundaram a ordem política, seriam os franceses juridicamente iguais, os membros da nação. A nação é o ente coletivo no qual se deve atribuir o poder específico, que é o poder constituinte. Este seria exercido sem limites, livre de empecilhos do passado e soberano para construir o próprio futuro¹¹⁶.

A representação torna-se o mecanismo indispensável para o exercício da cidadania. Era necessário repensar as assembleias gerais dos Estados Gerais, convocadas pelo rei, pois refletiam, ainda, a sociedade hierarquizada e desigual e, para tanto, deveria ser transformada

¹¹² GOYARD-FABRE, Simone. Op. cit., p.405.

¹¹³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 12.

¹¹⁴ Ibidem, p. 12.

¹¹⁵ GOYARD-FABRE, Simone. Op. cit., p. 31.

¹¹⁶ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op. cit., p.134.

em órgão que representasse o único poder legítimo. Nos termos desta orientação, a palavra chave é, em todo caso, a representação. Todos deveriam agir por meio do mecanismo da representação, no poder de uma assembleia¹¹⁷.

Nesse sentido, Comparato¹¹⁸ entende que a Declaração de Direitos de 1789 foi autêntica fórmula de compromisso aos direitos do homem e do cidadão¹¹⁹. Todo homem seria protegido em seus direitos naturais independentemente de sua nacionalidade, mas somente os nacionais seriam titulares de direitos políticos, visualizando-se, assim, a dupla dimensão da cidadania concebida, isto é, universal e nacional. Entretanto, na construção do novo regime, no ardor revolucionário, já havia divergência entre os que pretendiam instaurar reino de igualdade¹²⁰ onde todos seriam *citoyens*, e alguns já seriam mais iguais do que outros.

Acompanhando esse desenrolar social, consequências são observadas no processo de formação do Estado moderno, enquanto parâmetro ocidental de Estado. Dentre as transformações, a ordem jurídica passa a ser constitucional; os súditos se transformam em cidadãos e o aparelho do Estado se separa do patrimônio privado e se transforma em administração pública¹²¹. A participação na comunidade política exigiu a aceitação da linguagem específica da relação civil, a *respublica*¹²². E a identificação com essas regras formatam a identidade política comum entre as pessoas, que se torna sustentada por determinado elo comum de interesse público.

De outro ângulo podemos definir o Estado moderno pelo seu desempenho para a sociedade nacional, e nesse raciocínio o mesmo seria a principal instituição utilizada pela sociedade civil para atender seus objetivos políticos; o Estado seria o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade.¹²³ Como instrumento da sociedade civil, seu foco estaria no aumento da liberdade para os cidadãos, com a consequente diminuição das desigualdades.

¹¹⁷ Ibidem, p.135.

¹¹⁸ COMPARATO, Fabio Konder. Op.cit., p. 91.

¹¹⁹ O humanismo de que procede a ideia dos direitos do homem é, na realidade, um antropocentrismo totalmente ambivalente. Certamente, tende a mostrar que o homem, sob a influência do racionalismo dos séculos XVII e XVIII, como diz Kant, atingiu a maioria. Mas, simultaneamente, não rompe com as teorias jusnaturalistas cujas tonalidades diferentes os redatores da Declaração francesa de 1789 não haviam percebido, mesmo quando falavam dos direitos naturais do homem. GOYARD-FABRE, Simone. Op.cit., p.331.

¹²⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33 p. 5-16. 1994. p. 2.

¹²¹ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública* Op.cit., p. 7.

¹²² MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gadiva, 1996. p.92-93.

¹²³ BRESSER – PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op.cit., p. 9.

No quadro do pensamento liberal não havia democracia sem limitação do Estado e sem cidadania¹²⁴. A liberdade consistiria em participar da gestão da coisa pública, e não ser molestado abusivamente pelo Estado. O Estado liberal ampliaria o conceito de cidadania, sendo que em alguns momentos amplo, inclusivo e generoso, e efetuando a distinção entre direitos civis, que refletiriam o aspecto de proteção do indivíduo, dos direitos políticos, que se referiam às formas de participação nos negócios públicos¹²⁵.

A cidadania estaria correlacionada com a atribuição de liberdades individuais, os chamados direitos civis de locomoção, pensamento e expressão etc. Identifica-se, o predomínio da concepção de cidadania restrita à dimensão política, com a admissão da igualdade civil e política apenas perante a lei¹²⁶. Cidadão passou a ser aquele indivíduo nacional que tem direitos individuais iguais, com a obrigação de pagar os impostos, prestar serviço militar, de acordo com a lei.

A neutralidade do Estado em relação aos problemas sociais era a determinação do Estado Liberal, primando pela liberdade econômica, fundamentando-se na propriedade privada dos meios de produção e permitindo, somente aos que detinham poder econômico, a participação do poder do Estado. Verifica-se que, nesse período histórico, a noção de povo como participante do poder do Estado está acoplada à questão econômica vigente na época, ou seja, havia restrições ao povo com a finalidade de manter os grupos dominantes no poder.

Esse esquema cronológico, que indica de modo específico o surgimento de direitos civis, políticos e sociais, por meio de ordem sucessiva, tem por fundamento a situação peculiar local, no caso Inglaterra, a qual é de difícil ou impossível universalização, pois considerou, apenas, os países do ocidente civilizado e sequer analisou a realidade dos países do eixo oriental ou árabe, com suas culturas e meios políticos próprios. Mesmo assim, esse modelo teórico mostra-se como aceitável e relevante para a compreensão do conceito de cidadania.

¹²⁴TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia*. Coleção: Economia e Política. trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget Op.cit., p. 129.

¹²⁵ Abade Sieyès distinguia entre direitos políticos e civis, para ele “*a diferença entre esses dois tipos de direitos consiste em que os direitos naturais e civis são aqueles para a manutenção e o desenvolvimento dos que formam a sociedade; e os direitos políticos através dos quais a sociedade se forma. Parece melhor, para a clareza da linguagem, chamar os primeiros de direitos passivos e, os segundos, direitos ativos.*” SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *Exposição refletida dos direitos dos homens e do cidadão*. Trad. Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.69.

¹²⁶ O estado liberal é o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão de direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião pública, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém esta limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do estado de direito. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Op. cit., p. 115.

Ultrapassado o período de germinação da Revolução Industrial, entra em pauta a discussão sobre a questão social, pois, em paralelo, houve o enfraquecimento dos órgãos sindicais de defesa da cidadania. Com isso novos movimentos sociais eclodiram, especialmente nos países europeus ocidentais, como aqueles identificados nas grandes greves de trabalhadores na Inglaterra, os quais reivindicaram melhores condições de trabalho e maior participação econômica, civil, política e social. Percebe-se a formalização da sociedade de massa em contraste com o desnível econômico e social.

Originalmente, essa foi a tese liberal¹²⁷, uma vez que cidadãos confrontaram o Estado absoluto¹²⁸ dominado por oligarquias e, estas, receavam que a ascensão dessa maioria extingue-se com o Estado na medida que ele se democratizasse. Os pobres não se demonstraram prontos para expropriar os ricos, assim, os liberais tiveram que aceitar o Estado democrático e trataram de procurar controlá-lo.

As garantias das liberdades individuais foram atingidas por desconfiança em face do desnível socioeconômico existente entre regiões geográficas, setores econômicos e classes sociais. Ante a esses argumentos, emergiu ideia de nova cidadania que consistiria em fazer com que o povo se tornasse parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social¹²⁹, isto é, estaríamos fomentando a participação. As sociedades de massas e o subdesenvolvimento econômico fomentaram a superação da cidadania liberal-individualista. Segundo Comparato, nas sociedades de massas, há o predomínio das relações impessoais e simbólicas, com a defesa de interesses difusos, não encarnados especificamente num grupo ou classe social¹³⁰.

Contudo, não se demonstrou a participação concreta dos cidadãos dentro da esfera estatal, uma vez que seriam titulares de direitos e liberdades em relação ao Estado e a outros particulares. Mantinha-se a perspectiva do constitucionalismo clássico,¹³¹ isto é, direitos do homem e do cidadão são exercidos frente ao Estado, mas não dentro do aparelho estatal. A construção da argumentação do indivíduo como portador de direitos subjetivos, porém,

¹²⁷ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública* Op. cit., p. 10.

¹²⁸ Historicamente, Estado absoluto é o produto de um acordo político entre a burguesia emergente e o monarca. (...) Em termos hipotéticos, o Estado absoluto foi o produto de um contrato social hobbesiano; em termos reais, a consequência de um acordo histórico entre o monarca e a nova burguesia mercantil emergente, à custa do poder dos senhores feudais. Seu objetivo principal era evitar os direitos aduaneiros cobrados pelos senhores feudais e fazer frente à ameaça que o sistema feudal representava para o comércio. BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p. 39-41.

¹²⁹ Ibidem, p. 93.

¹³⁰ COMPARATO, Fabio Konder. Op. cit., p. 92.

¹³¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op.cit., p. 4.

omitido das condições efetivas de exercício de direito, contribuiu para a exclusão de direitos¹³². A urgência da mudança transcendental pode ser observada na proposta democrática, por meio de peculiar legitimidade ascendente,¹³³ na medida em que implicou a justificação de decisões livres daqueles que não eram simplesmente indivíduos, mas agentes legalmente sancionados.

No Estado Social,¹³⁴ o conceito de povo se resumiu à massa trabalhadora, bem como, excluiu todos os que não buscavam os ideais socialistas. O avanço da imagem socialista de democracia no século XIX,¹³⁵ fora fruto das reivindicações socioeconômicas. As práticas individualistas na sociedade, se tornariam rejeitadas como a inimiga das formas sociais,¹³⁶ promotoras de vários mecanismos de promoção da equalitarização social. Com a chegada da democracia social, ocorreu o acréscimo àqueles direitos do indivíduo, com a superação da imagem liberal de Estado, em que o mesmo apresentava pura concepção negativa, isto é, os direitos de prestações de natureza social reclamadas ao Estado.

A emergência dos cidadãos como agentes políticos ativos não se limitou a meramente renovar instituições e categorias antigas. Qualquer reivindicação que os cidadãos apresentassem na arena política, e, alçaram como tema a ser representado e defendido, é invariavelmente o reflexo da luta pela redefinição das fronteiras entre as suas condições sociais e a legislação. Não se podia pensar em povo que abandonasse ao Governo as diretrizes do Estado, pelo contrário, se torna indispensável que haja controle pelo povo sobre a ação governamental, garantindo o funcionamento do efetivo sistema democrático de responsabilidade.

Segundo Touraine,¹³⁷ não existiria a possibilidade de haver democracia sem a consciência de pertencer a uma coletividade política, o assento desta estaria na responsabilidade dos cidadãos que a compõe e, este sentimento de responsabilidade pelo seu governo está correlacionado com a cidadania. Para o autor, a cidadania não exige, em tese, a existência de um Estado republicano todo poderoso¹³⁸, mas a existência do estado nacional, quer dizer, de forte associação entre sociedade civil, o sistema político e o Estado.

¹³² O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. Trad. Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p.52.

¹³³ Ibidem, p.58.

¹³⁴ Ibid. p.19

¹³⁵ ELEY, Geoff. *Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 44.

¹³⁶ Ibidem, p.45.

¹³⁷ TOURAINE, Alain. Op.cit., p.96.

¹³⁸ Ibidem, p.96.

Para Mouffe¹³⁹, a cidadania não seria apenas a identidade entre outras ou, melhor, uma identidade dominante que se sobrepõe a todas as outras, seria, de outro modo, o princípio articulador, que afetaria diferentes posições do sujeito social, ao mesmo tempo que permite a existência de pluralidade de compromissos e o respeito à liberdade individual. Nesse sentido, dissemina a discussão sobre o resgate dos ideais republicanos, como forma de fortalecimento e consolidação da democracia¹⁴⁰. O direito que cada cidadão tem ao uso público da *res publica*, inclusive ao fluxo de recursos envolvido nas receitas do Estado e das organizações públicas não-estatais, seria para ele a definição de direitos republicanos.¹⁴¹

Torna-se impossível compreender as democracias modernas compostas de indivíduos que buscam exclusivamente seus próprios interesses.¹⁴² Estes são identificados como elementos no fluxo de validação da democracia, uma vez que a eles é atribuído a simbiose de ser a um só instante, os detentores e legitimadores do poder. Enquanto pressuposto de existência suas atribuições e poderes seriam e estariam, apenas, em momento anterior à transferência de poder. A definição de cidadão não se resumiria a semelhança de recipientes passivos de direitos específicos, que gozam da proteção da lei. A ênfase se desloca para identificá-los como a *res publica*¹⁴³.

Dentre diversas opções, se acentua o papel capital do Estado como instrumento de ação coletiva da sociedade. Refuta-se o inverso, isto é, nega-se a afirmação de que o Estado estaria em permanente confronto com a sociedade. Dentro desse cenário, o qual visualiza o Estado como instrumento de ação coletiva, o papel fundamental da vida política na sociedade, é, assim, a política. Esta seria a prática social de administrar o Estado¹⁴⁴, tendo em vista os valores e objetivos socialmente partilhados e acordados.

Os indivíduos como força pluralista na sociedade não se fundamentam, exclusivamente, na definição de bloco de cidadãos ativos,¹⁴⁵ isto é, não se abreviam apenas,

¹³⁹ Ibid., p.96.

¹⁴⁰ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op.cit., p.128.

¹⁴¹ Ibidem, p.127.

¹⁴² BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p. 22.

¹⁴³ MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Op. cit., p.95.

¹⁴⁴ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-nação e sociedade. p. 1-27. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-Estado-Estado-na%C3%A7%C3%A3o_sociedade.pdf> . Acesso em: 28 ago. 2012. p. 11.

¹⁴⁵ Por força da prescrição expressa as constituições somente contabilizam como povo ativo os titulares de nacionalidade; isso resulta ao menos da sistemática do texto. MULLER, Friedrich. Op. cit., p 50. *A soberania popular* - o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo - existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente

àquela fração numérica ou revolucionária, tão pouco é limitado ao conjunto de proprietários de terras e/ou bens. Somente o povo real,¹⁴⁶ pelo contrário, é concebido dentro de determinada comunidade aberta de sujeitos constituintes que entre si pactuam e consentem sobre o governo, tem o poder, não apenas eletivo, mas, sim, concretizador de conformar a ordem social.

A participação do cidadão no republicanismo se torna peça fundamental nas democracias modernas, pois a proteção do patrimônio público fora alçado à condição estruturante do sistema. A existência de direitos republicanos não indica direitos dos cidadãos contra o Estado, mas sim direitos dos cidadãos de dado Estado em relação a indivíduos ou grupos que desejam se apoderar do patrimônio público,¹⁴⁷ pois a maior e mais óbvia ameaça ao Estado republicano é a corrupção¹⁴⁸, que seria mais velha que a própria existência do Estado.

Neste raciocínio, urge a formação do Estado forte e legítimo em face das crescentes demandas da sociedade e do surgimento do sistema global, que na visão de Bresser-Pereira¹⁴⁹ deve ser liberal, com vistas a garantir os direitos civis. Proteger a vida, a propriedade e a liberdade é proteger a democracia, isso para garantir os direitos políticos a todos os cidadãos. A dimensão social da democracia reside por sua vez na aspiração ao combate ao desemprego e à desigualdade econômica. Para existência dos três direitos humanos clássicos, se faz necessário que os cidadãos participem ativamente dos assuntos políticos, em outras palavras, o Estado precisa ser republicano.

Em contraponto, Werneck Viana¹⁵⁰ sustenta que nas sociedades urbano-industriais de massa, o Estado democrático de direito seria republicano, pois se apresenta como resultado das ações virtuosas das gerações precedentes e das suas criações institucionais. Seu mecanismo de sustentação estaria atrelado, assim, a uma dialética de procedimentos.

dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática desse princípio. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit., p. 292. O conceito de povo, apesar de sua ambigüidade, compreende a totalidade dos que possuem o status de nacionalidade. SOARES, Mario Lucio Quintão. Op. cit., p. 96.

¹⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit., p.76.

¹⁴⁷ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.130.

¹⁴⁸ Ibidem, p.141.

¹⁴⁹ Ibid., p.164.

¹⁵⁰ WERNECK VIANA, Luiz de Carvalho; REZENDE, Maria Alice. República e civilização brasileira. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 5 n. 8 p. 7-33, jan./jun. 2000. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/830/691>>. Acessado em: 29 ago. 2012. p. 9.

2.2. Dimensões da Cidadania

A cidadania não teve e não tem o mesmo significado em todas as culturas e dimensões temporais. Os vocábulos cidadania e democracia são polissêmicos e fortemente marcados por ideologias, ambos traçaram tendências e desafios para governos e sociedades. São expressões que se confundem e até mesmo se excluem se considerada a hipótese de exame de épocas diversas, tais como antiguidade e modernidade. Na polissemia existente entre democracia e cidadania torna quase que imperceptível distinção entre esses temas. A cidadania se comporta como conceito que reivindica a democracia e a alteridade na medida em que está associada ao reconhecimento do outro, no mínimo, no que tange ao discurso dos direitos civis e políticos.

Contudo, se constata o paradoxo ao ponderarmos sobre o florescimento da cidadania¹⁵¹ em paralelo ao desenvolvimento do capitalismo, que, em tese, seria o sistema de combate à desigualdade, o que de fato, é construção difícil. A resposta residiria no fato de que o núcleo da cidadania¹⁵², na segunda metade do século XVII, se compunha, apenas, de direitos civis, que eram indispensáveis a uma economia competitiva de mercado.

Dentro do modelo liberal, a cidadania foi considerada como *status* jurídico vinculando o cidadão a determinado Estado nacional, implicando em garantia, decorrente da lei e de direitos civis. A cidadania seria nacional por definição e a existência dessa identidade nacional para além da simples titularidade de direitos, tem sido reconhecida como o ingrediente indispensável para sua existência¹⁵³. A cidadania não seria a noção abstrata desligada dos fatos concretos, mas expressa maneiras de, em paridade de condições e possibilidades, propiciar que todos participem na proposição de soluções, além de serem capazes de formular posições que mantenham a coerência e sistematicidade de procedimentos passados, presentes e futuros.

A cidadania é difundida, em concomitância com a aquisição de direitos e ampliação da participação na formulação das leis. De qualquer forma, a cidadania foi erigida como elemento ou dimensão política a conferir ou não, *status* e reconhecimento público aos indivíduos. Ser cidadão, de modo generalizado, culminou por constituir, de um lado, aquele

¹⁵¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Op. cit., p.76.

¹⁵² BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Op. cit., p.79.

¹⁵³ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, v. 9 n. 18 p. 337-359. 1996. p.342.

indivíduo portador de deveres e obrigações e, de outro, detentor de direitos e prerrogativas de outro.

Ao publicar a obra “A Era dos Direitos”, Bobbio aborda o desenvolvimento dos direitos humanos, utilizando-se do esquema histórico formal, classificando de modo expansivo as gerações dos direitos. O que sustenta a justificativa de que, literalmente, os direitos de cidadania seriam conquistados, isto é, decorreriam do processo histórico, na qual indivíduos, grupos e nações se esforçam para adquiri-los e afirmá-los¹⁵⁴. A existência da democracia estaria condicionada ao reconhecimento e proteção desses direitos¹⁵⁵.

A cidadania, advinda da Revolução Francesa se expressa na técnica de integração social da comunidade nacional¹⁵⁶, por meio de mecanismo de realocação dos excluídos na tomada de decisões, que se consubstanciaria no princípio da representação funcional, o qual teria a capacidade de destruir os obstáculos institucionais entre o cidadão e autoridade nacional soberana.

Durante o pós-guerra, T. H. Marshall desenvolve e sintetiza, o conceito de cidadania civil, para ele a cidadania se constituiria nas dimensões civil, política e social, respectivamente composta dos direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Os direitos civis compreendem os direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, liberdade de ir e vir, direito à vida, segurança individual, etc. Os direitos políticos referem-se ao direito de participação, bem como, à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, direito ao sufrágio universal. Os direitos sociais dizem respeito aos direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem estar social.

O modelo teórico proposto serve como referência para comparação e análise de outras hipóteses, uma vez que restringiu suas observações nos trabalhadores e questões que os circundavam. Com isto não encontramos em sua obra contribuições de outras minorias sociais, ou qualquer discussão sobre a cidadania globalizada. Para ele, a cidadania social proporcionada pela política de bem-estar, por exemplo, tornaria o capitalismo suficientemente civilizado para coexistir com a democracia¹⁵⁷.

¹⁵⁴ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.48.

¹⁵⁵ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Op. cit., p.6.

¹⁵⁶ BENDIX, Reinhard. Op.cit., p. 389.

¹⁵⁷ MATOS, Marlise. *Cidadania porque, quando, para quê e para quem ?Desafios contemporâneos ao estado e à democracia inclusiva*. Disponível em <<http://www.fnf.org.br/wp-content/uploads/2009/09/cidadania.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2012. p. 2.

A distinção proposta se corporifica na Inglaterra a partir do século XVIII. Não temos como aplicar diretamente o modelo inglês no Brasil, entretanto, ele serve de parâmetro de comparação dos contrastes.¹⁵⁸No caso inglês, insurge-se no século XVIII com a manifestação dos direitos civis, com a posterior aglutinação dos direitos políticos no século XIX e, por conseguinte, com a introdução dos direitos sociais no século XX. A cidadania é, na teorização marshalliana, espécie de igualdade humana básica associada com conceito de participação integral da comunidade¹⁵⁹.

Dentro da formulação proposta T.H. Marshal, aquele momento se caracterizou pela flexibilização da visão de não interferência do Estado na economia, sustentada pela dogmática liberal, em concomitância com o maior dimensionamento da participação do Estado na regulação econômica¹⁶⁰. O autor aponta progresso em relação ao modelo liberal restrito à cidadania. Seu objetivo principal é a compreensão da cidadania. Seu interesse especial consiste na captação de seu impacto sobre a desigualdade social,¹⁶¹ que deve ser sopesada dentro do espectro evolutivo, paulatinamente, perpassando por processo de incorporação de direitos no acervo do cidadão.

Dentro de uma premissa tupiniquim, José Murilo de Carvalho¹⁶² explica as origens da cidadania atribuindo-lhe três versões clássicas para a definição da mesma. A primeira seria decorrente do conceito liberal que a define como uma titularidade de direitos. A segunda com origens no republicanismo clássico e enfatiza a preocupação com *respublica*, com o bem coletivo e por final a terceira versão¹⁶³ teria como característica a visão comunitária de cidadania. Para ele, a visão a Marshall envolveria, de modo conjugado, os elementos¹⁶⁴ das três versões anteriores.

¹⁵⁸ CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 11.

¹⁵⁹ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 62.

¹⁶⁰ Trata-se, mais especificamente, do capítulo 3 da referida obra, denominado “Cidadania e Classe Social”. O Texto de T.H. Marshall é a transcrição de conferências proferidas em 1949 e dedicadas ao economista Alfred Marshall, que havia tratado do tema geral da igualdade social no “The future of working classes” sob o prisma do custo econômico. T.H. Marshall se propôs a retomar as preocupações de Alfred Marshall, agora sob o viés sociológico.

¹⁶¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. Op. cit., p.75.

¹⁶² CARVALHO, José Murilo de. A cidadania na encruzilhada. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p.105.

¹⁶³ Essa vertente se aproxima da ideia de liberdade dos antigos na medida em que enfatiza o coletivo em detrimento do individual. No entanto, ela não é necessariamente virtuosa, na medida que lhe falta a ênfase na ação política, na participação do cidadão na vida pública. A ênfase exclusiva na comunidade pode gerar o efeito oposto, isto é, a conformidade política, ou uma participação passiva, não contestadora. Pode ainda produzir uma concepção autoritária do coletivo, como se dá em todos os nacionalismos. *Ibidem*, p.106.

¹⁶⁴ Nela a titularidade de direitos básicos se une à preocupação com a justiça social e coma identidade coletiva. Naturalmente, as culturas políticas reais combinam elementos das três tradições. *Ibidem*, p.106.

A evolução das discussões sobre cidadania implicou no processo dúplice de fusão e de separação¹⁶⁵. A fusão no sentido de fazer convergir os direitos universais do homem num mesmo território, e a separação que seria atribuída ao processo de especialização funcional, de maneira que, quando os três elementos primordiais da cidadania: civil, político e social se separaram, e cada elemento rumo a seu próprio caminho, o processo de separação se completa¹⁶⁶.

No plexo da sequência de direitos ofertada, temos a exceção que não fora indicada, e que, também, é considerada direito social, tal como plasmada na educação popular.¹⁶⁷ A voluntária exclusão da mesma ocorre, pois, historicamente e é tratada como pré-requisito para a expansão de outros direitos. Nos países onde a educação popular fora introduzida com maior celeridade, notou-se na mesma proporção o desenvolvimento da cidadania,¹⁶⁸ uma vez que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles.

A materialização dos direitos de cidadania perpassaria pela assunção das responsabilidades pelas entidades políticas, que teriam o compromisso de efetivá-los. Consoante ideologia impregnada em sua formulação, ao conceber a cidadania como *status* social concedido àqueles que são membros integrais da comunidade, a mesma estaria atrelada à ideia de igualdade. Diferentemente, a classe social se pautaria por um sistema de desigualdade¹⁶⁹.

A dialética existente entre democracia e igualdade se relaciona à igualdade de oportunidades, isto é, no reconhecimento do direito ao exercício da cidadania como condição para a democracia. Democracia e cidadania não são as mesmas coisas, embora sejam intrínsecas. E se confundem a ponto de tornar quase que imperceptível tal diferença. A cidadania, como condição social, surge como pressuposto da construção das instituições políticas democráticas. Deste modo, a democracia deve-se pautar na reprodução sinérgica desses pressupostos¹⁷⁰.

¹⁶⁵ MATOS, Marlise. Op. cit., p.2.

¹⁶⁶ Quando se separaram, os três elementos da cidadania romperam, por assim dizer, toda relação. Tão completo foi o divórcio que, sem violentar demasiadamente a precisão histórica, podemos designar o período formativo de cada um a um século distinto - os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no XIX; e os sociais no século XX. Como é natural, estes períodos deverão ser tratados com uma razoável elasticidade, e há certo solapamento evidente, sobretudo entre os dois últimos. MARSHALL, Thomas Humphrey. Op.cit., p.65.

¹⁶⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op.cit., p 11.

¹⁶⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op.cit., p 12.

¹⁶⁹ MARSHALL, Thomas Humphrey. Op. cit., p.76.

¹⁷⁰ Mas o resultado do processo duplo de fusão e separação do mecanismo que dava acesso às instituições das quais dependiam os direitos da cidadania tinham de ser montado novamente. No caso dos direitos políticos, a

Outra diferença entre a democracia e a cidadania consistiria no fato de que a primeira se opera como instância de igualdade. Partindo de metodologias e procedimentos previamente definidos, a cidadania centraliza a existência de igualdade de condições concretas e reais de oportunidades. O mecanismo da cidadania tem como ponto de partida os instrumentos e garantias, os modos e os meios de inserção e de exclusão dos indivíduos nas tomadas de decisões, isso dentro ou fora da esfera pública.

A democracia, enquanto instituição política se revela como o ideal da cidadania, no papel de transformar o processo de construção da cidadania em instituições políticas. A democracia consistiria na institucionalização da cidadania. Assim, compreende-se a existência da relação de condição entre democracia e cidadania. Tem-se que a cidadania é condição para a democracia, entretanto, não se pode afirmar que cidadania seria sinônimo de democracia.

O advento do desenvolvimento ratificou a existência deste novo contrato social, que estabeleceu como condição o acordo entre homens que são livres e iguais em *status*, embora não necessariamente em poder. Isso não significa que o *status* foi solapado do sistema social, pelo contrário, fora substituído pelo *status* uniforme de cidadania¹⁷¹, com fundamento na igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada.

Ao definir cidadania como *status* denota-se a possibilidade de acesso à esfera pública, a qual se transforma em direito quando esse acesso se universaliza. O usufruto da cidadania seria inversamente proporcional aos recursos disponíveis, fomentando grupos de pressão, onde os movimentos populares se manifestariam por meio de identidades que se concretizariam a partir de uma construção coletiva¹⁷².

Salienta-se que a cidadania não estaria compreendida apenas no acervo de direitos e deveres do indivíduo açado ao *status* de cidadão. A cidadania estaria sustentada em laços de sentimento comum, pelo elo de participação, lealdade e interesse coletivo¹⁷³. O povo deve ser compreendido como cidadão ativo, e, sua capacidade de exercício não se reduz a sua

questão se cifrava o direito de voto e à habilitação para candidatar-se ao Parlamento. No caso dos direitos civis, a matéria dependia da jurisdição dos vários tribunais, dos privilégios da profissão de advogado e, acima de tudo, da responsabilidade de arcar com as custas do litígio. *Ibidem*, p. 65-66.

¹⁷¹MARSHALL, Thomas Humphrey. *Op.cit.*, p.80.

¹⁷²JACOBI, Pedro. Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 95-108. p.101.

¹⁷³A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseada na lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos MARSHALL, Thomas Humphrey. *Op.cit.*, p. 84.

capacidade eleitoral¹⁷⁴, mas sim enquanto instância de atribuição, legitimados a participar da tomada de decisões e na sua implementação.

O pluralismo da sociedade moderna permite a todo indivíduo tenha a liberdade de buscar sua felicidade, e, nesse sentido, atinge diretamente a compreensão da vontade geral na democracia¹⁷⁵, pois nessa sociedade a existência de conflito e divisão integra sua estrutura¹⁷⁶, em especial, porque não é possível conceber o povo como entidade unificada e homogênea, dotada de única vontade geral.

No Brasil, encontramos propostas convergentes na adoção da concepção ativa de cidadania. Newton Bignotto¹⁷⁷ entende a necessidade de se efetuar a releitura dos clássicos republicanos e, partir deles, no interesse de garantir a expansão dos direitos do cidadão, conjugar aos mecanismos e conceitos do presente. Deve-se ultrapassar o modelo burocrático e clientelista do Estado social¹⁷⁸. O cidadão não teria, apenas, o direito de não sofrer interferência em sua independência, ele deve ter garantia institucional de que tal não ocorrerá, bem como, deve participar ativamente nas esferas da sociedade civil.

A tensão entre república e democracia ocorre desde a democracia grega, pois a multidão sempre se move pelo desejo,¹⁷⁹ e, neste raciocínio, não seria possível separar as lutas sociais do desejo,¹⁸⁰ e o fracasso da política moderna se daria, em face da inexistência ou separação da mesma desses valores.¹⁸¹ A democracia teria no seu cerne o anseio da massa por ter mais. O seu desejo de igualar-se aos que possuem mais bens do que ela, diferentemente, nesse sentido, da república que teria em seu âmago a disposição pelo sacrifício,¹⁸² proclamando a supremacia do bem comum. A questão republicana se centra na responsabilidade ampliada daquela que ao mesmo tempo decreta a lei e deve obedecê-la. Aa

¹⁷⁴MULLER, Friedrich. Op. cit., p 60-61.

¹⁷⁵MOUFFE, Chantal. *Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt*. Op. cit., p. 4.

¹⁷⁶ Ibidem, p.5.

¹⁷⁷ Newton Bignoto justifica a postura de resgate do republicanismo uma vez que permitira uma nova leitura da realidade atual. “os novos republicanos nos ajudam a recolocar o problema das origens sob a ótica da fundação e, assim, reformular a velha questão da identidade dos regimes existentes. Pensando no contexto brasileiro, e de muitas jovens democracias, é possível ver que não é pela recuperação do passado republicano que podemos aspirar a retornar aos escritores do passado, mas sim pelo fato deles fornecerem uma referência outra a partir da qual é possível colocar o problema da identidade do corpo político. BIGNOTTO, Newton. Humanismo cívico hoje. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p.57.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 56. p.56.

¹⁷⁹ RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG. 2000. p.13.

¹⁸⁰ Ibidem, p.15.

¹⁸¹ Ibid., p.16.

¹⁸² Ibid., p.18.

democracia só encontra meios de efetivação dentro do contexto republicano, ao mesmo tempo em que ela nasce do desejo que clama por realizar-se, também pode conservar-se¹⁸³.

Quem detém o poder têm a tentação envolver-se nele, erigir a partir dele particularismos e sectarismos expressivos das faces distintas das relações políticas. Sendo ele inerente a qualquer comunidade política, seu exercício precisa de controle e limitação. O poder se alimenta da paixão pelo poder, numa escalada fatal até ao monopólio. A existência de ampla esfera pública de controle imprime o alargamento quantitativo dos agentes de fiscalização, bem como, auferir ganho qualitativo no controle do poder. O pluralismo metodológico incrementa o nível global de eficiência do sistema¹⁸⁴.

Quando se depara com o abuso de poder deteriora-se a comunidade política e os cidadãos são, em geral, reduzidos ao estado de sujeito em ignorância e, por conseguinte, sem a capacidade de analisar com competência, admitem que governem com extraordinária liberdade para fazerem o que bem entenderem. Deste modo, o abuso mina a confiança pela raiz e sem ela não é possível haver relações políticas numa sociedade baseada no direito.

No âmbito das lutas sociais, decifrar os novos rumos da cidadania torna-se o desafio central, pois as tradições baseadas na titularidade de direitos tem por assentamento a centralidade do Estado,¹⁸⁵ motivo esse de preocupação, pois a modernidade tardia¹⁸⁶ retira a fonte de direitos da centralidade do Estado, urgindo por nova arena de participação e referência coletiva. O direito exigido transporta-se do pé de igualdade para o pé de diferença¹⁸⁷.

A crescente democratização da vida republicana se reforça pela lógica inerente a suas instituições, atuando como permanente revolução que se sustenta pela ação de atores que agem reflexivamente,¹⁸⁸ já se comportando como intérpretes. E neste roteiro de participação e dialeticidade que na república se identifica sua expansão e universalização. Pugna-se pela configuração do sujeito-dentro-do-mundo, o qual pode ser julgado responsável a si próprio e à sociedade¹⁸⁹. As sociedades só podem existir quando o conflito e a cooperação combinam-se dialeticamente, pois se deve esperar que parcela razoável de cidadãos possam nutrir

¹⁸³ Ibid., p. 22.

¹⁸⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. Op. cit., p.132.

¹⁸⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania na Encruzilhada*. Op. cit., p.114.

¹⁸⁶ Ibidem, p.114.

¹⁸⁷ Ibid., p.115.

¹⁸⁸ WERNECK VIANA, Luiz de Carvalho; REZENDE, Maria Alice. Op. cit., p.23.

¹⁸⁹ TOURAINE, Alain apud BRESSER – PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Trad. Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 25

sentimentos de solidariedade em relação aos outros ou possua algumas virtudes republicanas¹⁹⁰.

A redução de poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo dos direitos políticos e sociais.¹⁹¹ O novo cidadão seria apenas o consumidor, onde cada indivíduo, isolada ou coletivamente, se pautaria na satisfação de seus interesses. As demais dimensões sociais seriam correlatas. Céticos preveem que a partir de tal definição, ocorre o declínio da cidadania,¹⁹² pois a cidadania política passaria a ser tratada pelo espectro secundário. Surgiria outra cidadania cultural, que se resumiria na afirmação de múltiplas identidades, gerando a fragmentação da cidadania, vista como identidade nacional.

A democracia é tida como peça indispensável para que a liberdade possa gerir as relações entre a racionalização e as identidades.¹⁹³ Ela se consubstancia no sistema institucional, que assegura a sua combinação ao nível político e que permite que a sociedade seja, ao mesmo tempo, una e diversa. É por isso que a democracia se identifica como cultura e não somente na limitada compreensão de conjunto de garantias institucionais¹⁹⁴.

O Estado, como projeção múltipla da cidadania, consiste nesta expressão. Relações de cidadania internalizam-se na moral e na consciência dos indivíduos¹⁹⁵. Nessa lógica pluralista de sociedade, repensar a política democrática, principalmente, no que tange à relação entre representantes e representados não refuta a consideração de que a democracia como equilíbrio possível reside na adoção de conjuntos de procedimentos considerados neutros¹⁹⁶. O que se reivindica, paralelamente e concomitantemente, é o aumento do desempenho do controle, o qual será revertido no incremento da legitimidade dos mandatos.

Nesse sentido, a república não se mostra como alternativa à monarquia, como originariamente imaginado, mas contra o regime controlado por interesses privados dentro do próprio sistema¹⁹⁷ e, para isso, a existência de mecanismos de participação são tratados como instrumentos vitais de existência de democracia pluralista e republicana, ante uma sociedade civil cada vez mais coesa e ativa. No processo de democratização, do Estado, a sociedade

¹⁹⁰ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Ibidem*, p.30.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 13.

¹⁹² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania na Encruzilhada*. Op. cit., p.115-117.

¹⁹³ TOURAINE, Alain. Op.cit., p. 180.

¹⁹⁴ TOURAINE, Alain. Op.cit., p.181.

¹⁹⁵ SOARES, Mario Lucio Quintão. Op. cit., p. 145.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p.12.

¹⁹⁷ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p. 33.

civil adquire, paulatinamente, o poder político sobre os governos e sobre os funcionários públicos graduados.

2.3. Democracia e Participação

Habitualmente a coletividade humana demonstra interesse em participar; de tomar parte, revelando a necessidade de associação entre os indivíduos, com o fim de alcançar objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis, caso fossem perseguidos individualmente. Assim, sob essa análise conceitual a participação seria entendida, como o inconsciente coletivo pretendo a superar as dificuldades que possam advir do cotidiano.

A questão da participação é concebida como elemento integrante da própria noção de democracia¹⁹⁸. Recordamos que na Grécia havia concepções de cidadania e democracia tal como na modernidade¹⁹⁹, entretanto, não se faz possível transportar o conceito ateniense de participação para a atual realidade republicana, pois a manifestação era restrita à pequena classe de indivíduos, sendo excluídos os estrangeiros, mulheres e escravos.

Durante o absolutismo europeu, a construção doutrinária sobre o tema foi precária. Ocorre que antes mesmo da ascensão da democracia representativa no mundo contemporâneo, surgiram as asserções sobre o debate da participação direta e da representação, tendo como pauta as preocupações relativas à legitimidade da ordem política.

A participação integrar-se-ia como elemento, não garantindo a homogeneidade do sistema, mas sim a existência de mecanismos que permitissem a orientação, fiscalização e indicação de rumos nas tomadas de decisões dentro das arenas de poder. São identificadas diversas proposições sobre a profundidade e extensão do conceito de participação, uma vez que, na prática, os diversos formatos de participação condizem com modelos também

¹⁹⁸ Na terminologia corrente da ciência política, a expressão participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato de voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos (...) e por aí além. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Op. cit., p.889.

¹⁹⁹ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história*. 2. ed. São Paulo: MaxLimonad, 2002. p.33. À medida que as cidades aumentavam em tamanho e em complexidade, reconheciam a necessidade de um conjunto oficial de leis escritas, publicamente divulgadas, para confirmar sua autoridade e impor a ordem na vida dos cidadãos. SOUZA, Raquel. O direito grego antigo. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). *Fundamentos de história do direito*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey. p.83.

diferenciados de democracia. Ainda que o termo participação tenha sido objeto de intensa difusão e popularização, tal feito seria um tanto quanto irônico, uma vez que dentro da teoria da democracia a mesma teria um papel de menor destaque, sendo que a ênfase dada ao seu aprofundamento se relaciona mais a sua nocividade e perigo²⁰⁰ do que às suas características.

A expressão democracia participativa parece redundante. A democracia, pela própria razão de existir, evoca a exigência de envolvimento do maior número possível de sujeitos na gestão da coisa pública²⁰¹. Na verdade, a realidade de se explicar e enfatizar a vocação participativa da democracia não é casual ou pleonástica. Ela foi definida como forma de correlacionar as dificuldades intrínsecas da democracia representativa. O mecanismo de representação apresentou a ambivalência²⁰² de ser o elo estável entre os governantes e os governados, e de outro, ser avaliado na fratura entre os representantes e os representados, valorizando a autonomia de decisão destes, apenas, ao momento eleitoral.

O discurso democrático, assim como participativo, comporta o projeto de sociedades distintas e até antagônicas. A concepção de democracia se funde à de participação, e, a participação seria o processo básico da democracia. De fato, não há democracia sem participação política. Com isso, se pode entender que o conceito de participação está diretamente ligado ao conceito de democracia, que somente se mantém e se amplia sustentada política e socialmente pela cultura democrática fortemente enraizada na sociedade.

Dentre as diferentes formas de participação, a participação política pode ser definida como o número e a intensidade de indivíduos e grupos envolvidos nas tomadas de decisão, que de modo empírico, pode ocorrer até mesmo dentro de pequenos grupos de indivíduos, até modelos mais complexos. Atualmente, assistimos à ampliação do processo de democratização,²⁰³ com a expansão do poder ascendente, que se estende das relações políticas, ou seja, aquelas em que o indivíduo é considerado cidadão, para as esferas das relações sociais²⁰⁴.

Carole Pateman, em sua obra *Participação e Teoria Democrática*, escrita em 1970, procurou demonstrar a crítica dos teóricos institucionalistas à teoria clássica da democracia dominante até então. A autora sustentou a tese da necessidade de uma teoria contemporânea da democracia que contemplasse a democracia participativa. Pateman parte de autores como Rousseau, John Stuart Mill e David Colle para reafirmar o conteúdo moral da participação.

²⁰⁰ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p 10.

²⁰¹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op. cit., p.299.

²⁰² Ibidem, p. 300.

²⁰³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Op. cit., p.54.

²⁰⁴ Ibidem, p. 54.

Inicia seu trabalho sob o ângulo da necessidade de se compreender a gênese e amplitude do vocábulo participação,²⁰⁵ palavra que incorporou o glossário político popular a partir da década de 60, muito em decorrência do desejo de vários grupos de verem implementados os direitos descritos e não efetivados.²⁰⁶

Diante desse impulso, Pateman questiona qual seria a localização ou papel da participação dentro da teoria moderna e viável da democracia. A resposta à essa pergunta parece irônica para os teóricos e sociólogos políticos, já que acreditam que imputar à participação o dever de assumir determinado e pequeno papel se mostra perigoso. Nesse cenário, têm-se duas inquietações:²⁰⁷ a) a primeira seria a revisitação aos teóricos clássicos que postulavam o máximo de participação e, b) a segunda versaria sobre a importância de se prever o sistema político estável, evitando os riscos advindos de sistemas totalitários.

A universalização da cidadania corresponderia a processo consequente da democracia participativa. As iniciativas dos grupos sociais e de associações transpõem o conceito de cidadania do plano teórico, abstrato para o concreto. A participação dos cidadãos no campo político, social e econômico gera a noção de pertencimento ao processo democrático, consolidando-se o conceito de cidadania. A sociedade civil sentir-se-ia co-autora das decisões políticas, facilitando, com isso, o alcance de uma sociedade sustentável.

A disseminação do poder deixa-se permear pelo conceito pluralista de povo, distanciando, todavia, do conceito numérico denominado bloco de cidadãos ativos.²⁰⁸ Noutra vertente, Urbinati²⁰⁹ não concebe o povo como representação ativa que se contratualiza, pois segundo seu entendimento o representante político não seria o substituto do soberano ausente, isto é, daquele que representa toda a coletividade. Ele precisa ser constantemente recriado e estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas. A representação ativa se resumiria ao tipo de unificação política que não pode ser definida nos

²⁰⁵ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 9.

²⁰⁶ Carole Pateman é uma teórica política contemporânea. Embora sua obra seja bem conhecida por sua crítica feminista ao viés patriarcal na teoria democrática liberal, ela também está preocupada com a forma pela qual a teoria política de um modo geral poderia levar a uma forma de política mais democrática e, portanto, mais ativa no ocidente e no resto do mundo. LECHTE, John. *50 pensadores contemporâneos essenciais: do estruturalismo à pós-modernidade*. Trad. Fábio Fernandes. 3. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2003. p.192

²⁰⁷ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 10.

²⁰⁸ Por força da prescrição expressa as constituições somente contabilizam como povo ativo os titulares de nacionalidade; isso resulta ao menos da sistemática do texto. MULLER, Friedrich. Op. cit., p.50. A soberania popular - o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo - existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática desse princípio. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit., p. 90.

²⁰⁹ URBINATI, Nadia. Op.cit., p.195.

termos de simples acordo contratual entre eleitores e eleitos, e nem mesmo decomposta no sistema de competição que aponte aqueles que deverão pronunciar o interesse geral de todos²¹⁰.

A teoria da democracia representativa envolve, dessa forma, a revisão da concepção moderna de soberania popular para que se obtenha a capacidade ativa de contestar o monopólio da vontade e da liberdade política²¹¹, ou seja, exige a transposição da política do sim ou não, no alcance da política que permita, dentro de sua arena, a implantação de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo. O trunfo dessa concepção estaria no intuito de amplificar a própria presença política dos interessados, porque faz da vocalização²¹² sua manifestação mais ativa e do juízo acerca das leis e políticas justas e injustas o seu conteúdo.

O fenômeno facista, ocorrido no início do século XX²¹³, e, a introdução de regimes totalitários²¹⁴ no pós-guerra registraram cada qual grande participação. As antigas teorias democráticas, por meio de críticas,²¹⁵ concluíram que a visão clássica do homem democrático constituir-se-ia numa ilusão sem fundamento e que o aumento da participação política daqueles que não participam do sistema,²¹⁶ isto é, os grupos de condição socioeconômica baixa, bem como as minorias, comprometeriam a estabilidade do sistema. Outro argumento de rejeição às teorias clássicas se concentrava no fato que essas teorias eram normativas²¹⁷ e carregadas de valor, ao passo que a teoria política moderna seria científica e empírica, assentada nos fatos da vida política.

Rousseau é tido como o teórico por excelência da participação. Sua teoria política se ampara na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de

²¹⁰ Ibidem, p.196.

²¹¹ Ibid., p.193.

²¹² Ibid., p.194.

²¹³ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 11.

²¹⁴ O sucesso dos movimentos totalitários entre as massas significou o fim de duas ilusões dos países democráticos em geral e, em particular, dos Estados-nações europeus e do seu sistema partidário. A primeira foi a ilusão de que o povo, em sua maioria, participava ativamente do governo e todo indivíduo simpatizava com um partido ou outro. (...) A segunda ilusão democrática destruída pelos movimentos totalitários foi a de que essas massas politicamente indiferentes não importavam, que eram neutras e que nada mais constituíam senão um silencioso pano de fundo para a vida política da nação. ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 358-362.

²¹⁵ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 11.

²¹⁶ A democracia, de qualquer forma, ainda era o ideal; o que se tornara suspeita era a ênfase na participação e, com ele, a formulação clássica de teoria democrática. O colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência facista e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, realçam a tendência de se relacionar a palavra “participação” com o conceito de totalitarismo mais do que com o de democracia. O fantasma do totalitarismo também ajuda a explicar a preocupação com as condições necessárias à estabilidade do Estado democrático (...). Ibidem, p. 11.

²¹⁷ Ibid., p. 12.

decisões²¹⁸. O contrato social como resultado da ideia de que os homens deveriam ser governados por leis, é a profunda formulação de participação, uma vez que seriam, os cidadãos, governados pela situação política que eles mesmos criaram.²¹⁹ Diante dela, essa situação constituir-se-ia no obstáculo que impediria a existência de governos individuais. Entrementes, os encargos seriam compartilhados, assegurando igualdade política²²⁰ nas decisões tomadas.

Dentre os críticos da participação como elemento da democracia, destaca-se Schumpeter, autor este que forma a tradição do elitismo competitivo. Para ele, a teoria democrática é dissociada de quaisquer ideais, ou seja, se resumiria ao método político, referindo-se a determinado arranjo institucional que propicie a tomada de decisão política, sejam elas de ordem administrativas ou legislativas. Nesse sentido, a democracia representativa configuraria mera competição entre as elites pelo apoio dos eleitores²²¹. Contudo, ele não conseguiu relacionar democracia, igualdade e liberdade, pois, para ele o credo democrático estava fadado a se perder e o abismo entre doutrina e prática da democracia estava destinado a ser descoberto²²².

Para Schumpeter²²³, a democracia enquanto ideal não permitia enxergar outra democracia. Sua crítica residiria no papel da participação e nas tomadas de decisões advindas do povo²²⁴, e, assim, a concepção de democracia não poderia ser encarada como a teoria de meios e fins. Para Schumpeter a democracia seria apenas o meio, isto é, o método político. Por esse método, todas as atribuições do governo capazes de gerar a racionalidade política necessária para a condução dos negócios públicos, ficaria a cargo das elites eleitas.

Nesse contexto é possível afirmar que o arranjo institucional para o alcance de decisões políticas, ou seja, a competitividade necessária para o alcance dessas decisões é o parâmetro de diferenciação entre o sistema democrático do outros métodos políticos.

²¹⁸ “Toda a teoria política da participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” Ibid. p.35.

²¹⁹ Ibid., p. 37.

²²⁰ Ibid., p. 37.

²²¹ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.187.

²²² SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 334.

²²³ Podemos colocar nosso problema de maneira diferente e dizer que a democracia, quando motivada dessa maneira, deixa de ser apenas um método que pode ser discutido racionalmente, como uma máquina à vapor ou um desinfetante. Ibidem, p. 332.

²²⁴ PATEMAN, Carole. Op.cit., p. 13.

Entretanto, para ele, o sufrágio universal não é condição necessária para manutenção da democracia, pois a democracia em sua concepção não significa "governo pelo povo" em qualquer forma que se queira considerar dos sentidos de "povo" e "governo".

A participação, para Schumpeter, não teria um papel central. Os únicos meios de participação abertos ao cidadão se residiriam nas opções de voto para escolha do líder e na discussão,²²⁵ qualquer outro meio de manifestação dos representados perante o líder deveria ser considerado como modo de controle de seus representantes, o que para ele seria um obstáculo intransponível, pois se constituiria em negação do próprio conceito de liderança. A característica central da democracia é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo, e não mais a participação e a tomada de decisões por parte do povo, uma vez que isto é inexequível, tanto pela viabilidade deste processo em sociedades complexas, como pelo fato da existência da manipulação das massas.

A teoria de Schumpeter não conseguiu escapar da concepção restritiva da cidadania política, pois resumiu a participação exercício do voto, estar-se-ia, suficientemente, cumprindo a condição fundamental para o bom desempenho do sistema, pois com isso ficaria assegurado o consenso democrático. E se houvesse determinada participação mais ativa de toda a população nos negócios públicos, devido à personalidade autoritária das classes populares, comprometer-se-ia o consenso exigido no espaço político.

Noutro sentido, a democracia participativa se infiltra entre as tensões da democracia representativa, ou seja, pretende ser reação às dificuldades estruturais da representação e às promessas por ela não cumpridas. Seria a tentativa capaz de restituir a iniciativa política e a influência do cidadão no processo de decisão, que, atualmente, parece comprometido pelo formalismo do sistema representativo e pelo elitismo dos partidos,²²⁶ como forma de promover a difusão do processo de participação. Sua formulação buscou edificar e valorizar as instituições democráticas no momento ativo e participativo dos sujeitos.

Na construção da teoria da democracia participativa, os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. E não basta para a democracia a existência de instituições representativas a nível nacional, uma vez que o treinamento social ou socialização da democracia exige o máximo de participação. Para tanto, os cidadãos participantes devem, também, desenvolver atitudes e qualidades psicológicas necessárias para integrar o

²²⁵ Ibidem, p. 14.

²²⁶ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op. cit., p. 300.

mecanismo democrático. A função educativa²²⁷ é a principal função da participação dentro da teoria democrática, o que permite sua auto sustentação.

Além do caráter educativo, a participação, envolve o papel integrador dos indivíduos à sociedade e facilita a aceitação das decisões coletivas, o que torna a democracia participativa mais estável. Quando as decisões são tomadas por alguns poucos representantes, nem sempre há a compreensão e aceitação dos que os escolheram, uma vez que se tratou de decisão tomada com base no poder que a legitimidade do voto lhes atribuiu, mas de todo modo, não tomada por todos. No processo participativo, isto se altera e todos participam das discussões e decisões acerca das questões em pauta, o que, em princípio, fortalece a autoridade da escolha.

O precedente imediato da onda participativa reside na dificuldade de realização da democracia dentro das instituições de representação. A participação é concebida como instância de re-apropriação do poder, em contraposição ao formalismo da representação. O processo de decisão deve se estender e ter como partes os sujeitos concretamente operantes na sociedade, seja nas empresas, escolas, na administração pública e nas mais diversas instituições,²²⁸ ou seja, para se considerar a existência desta forma de governo democrático, articula-se a existência da sociedade participativa, onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados²²⁹ e a socialização da participação estenda para todas as áreas de interesse público.²³⁰

A democracia representativa não deve e não pode ser varrida pela democracia participativa, nem pensa que a completa igualdade e liberdade podem ser criadas na administração. A democracia participativa deve enfrentar vários limites e lutas, por exemplo, a questão da liderança e da eficiência. Com isso, as instituições da democracia representativa seriam preservadas como partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas, e haveria, também, participação direta ao nível de comunidades e nos locais de trabalho.

A participação engendraria o desenvolvimento humano, aumentaria o senso de eficácia política reduzindo o censo de distanciamento dos centros de poder. Nutre-se a preocupação com os problemas coletivos e contribui para formação do corpo de cidadãos ativos, capazes de ter interesse mais agudo nos assuntos governamentais. Na estrutura do

²²⁷ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 61.

²²⁸ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos*: lições de história da democracia. Op. cit., p. 301.

²²⁹ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 62.

²³⁰ Para que indivíduos exerçam o máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridade nessas áreas precisam ser organizadas de tal forma que eles possam participar da tomada de decisões. *Ibidem*, p. 61.

mundo moderno corporativo torna-se essencial que os direitos políticos dos cidadãos sejam complementados por um conjunto similar de direitos na esfera do trabalho e nas comunidades locais.

A realização da democracia como procedimento dinâmico de participação, eleva e promove o desenvolvimento das qualidades individuais necessárias para estabilização do mecanismo. Concretizar e realizar a democracia significa estender o protagonismo dos sujeitos a âmbitos ainda sustentados pela lógica autoritária e verticista. A participação apresenta-se como a tendência de transformação, de inversão dos existentes aparelhos de domínio e a reapropriação “de baixo”²³¹ do processo decisional.

O modelo participativo se caracteriza por exigir a participação real do cidadão, denominado como *input* máximo,²³² que se efetivaria com a conjugação do desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo com as decisões políticas. Essa fusão entre participação real, decisão política e desenvolvimento social demonstraria a existência de um feedback do *output* para o *input*. A teoria participativa²³³ refere-se à participação igual na tomada de decisões, igualdade política refere-se à igualdade de poder de determinação das consequências das decisões, tornando o indivíduo psicologicamente melhor equiparado para participar ainda mais no futuro²³⁴.

Em decorrência do pouco incentivo, o cidadão moderno é desinteressado pela política²³⁵. Ele enxerga a política distante de seu dia-a-dia e, portanto, não encontra nenhum senso de eficácia em sua participação. Deste modo, desenvolver canais de participação significa estimular a formação do senso de eficácia política nos cidadãos; de fazer os cidadãos sentirem que são importantes nos resultados do sistema político como um todo. A ampliação e uso da participação, da cooperação e da solidariedade como fundamentos de projeto comum de sociedade demonstra a dimensão pedagógica da participação como elemento de construção da democracia em maior amplitude, permitindo o desenvolvimento de capacidades individuais na direção ao bem-comum.

²³¹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op. cit., p.301.

²³² A justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do *output* para o *input*. PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 62.

²³³ *Ibidem*, p. 62.

²³⁴ *Ibid.*, p. 65.

²³⁵ *Ibid.*, p. 32.

Vale lembrar que, como resultado do processo de ativismo pela democracia participativa, desenvolveu-se, como alternativa para além da participação, a denominada de democracia deliberativa que se refere à ideia de que a legitimação, para elaboração das leis e regras de funcionamento da democracia decorre da deliberação pública dos cidadãos. Dentro dessa perspectiva, temos como expoentes Jürgen Habermas, John Rawls e Joshua Cohen²³⁶, que vislumbram a interação discursiva entre agentes comunicativamente competentes. Nessa interação, submeter-se-iam a processos comunicativos de questionamento e julgamento discursivo; valores, tradições e regras, o que substituiria as decisões por convenção, levando-as a um processo ancorado em mecanismos de debate.

A distinção entre democracia participativa e deliberativa enfatiza que as maiores críticas a última derivam em grande parte de sua falta de realismo,²³⁷ uma vez que o modelo de democracia emergente nas sociedades atuais mais avançadas é menos exigente: é uma democracia participativa ou republicana. A satisfação ocorreria, no momento da discussão, por meio do debate que envolvesse a participação substancial das organizações da sociedade civil e de regras mínimas de ação comunicativa.²³⁸ Os estudiosos da democracia deliberativa priorizam, sobretudo, a discussão que torna possível a decisão e não a decisão propriamente dita.

Diante da concretude ambicionada pela democracia participativa, as análises desenvolvidas na democracia deliberativa podem parecer confinadas ao âmbito de pura e abstrata teoria²³⁹, e, em contraponto, a democracia participativa destacaria os aspectos de inclusão e universalização de seus fundamentos. Contudo, vale lembrar, que ambas as propostas compartilham pelo menos dois perfis: a consciência das insuficiências da democracia representativa e, a exigência de se tornar, ao mesmo tempo, mais transparente e participativo o processo decisional. Se a democracia formulou promessas que não esteve à altura de cumprir, essas vertentes procuram essencialmente combinar o governo dos poucos com as iniciativas e a participação de muitos.²⁴⁰

O Estado republicano, enquanto sistema de governo deve contar com cidadãos engajados que participam do governo juntamente com políticos e servidores públicos.²⁴¹ Em

²³⁶ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.189.

²³⁷ Ibidem, p. 190.

²³⁸ Ibid., p. 191.

²³⁹ COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Op. cit., p. 306.

²⁴⁰ Ibidem, p. 307.

²⁴¹ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Op. cit., p.164.

qualquer definição de democracia como forma de governo, a participação aparece como elemento essencial. O consenso, na democracia participativa, para ser legítimo, precisaria ser o resultado do processo no qual todos os participantes da interação tenham condições de expressar seus pontos de vista de forma não coagida, isto é, requer que o poder substantivo seja igual entre todos os participantes do debate público.

A participação consubstancia a construção do Estado republicano capaz de se proteger de instituições poderosas, garantindo ao mesmo tempo direitos individuais contra seu próprio poder,²⁴² atuando como pilar de sua sustentação, a medida que, quanto maiores sejam as possibilidades e os canais de participação, mais democrático se torna o regime. As instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos meramente como meios de realização da vontade do cidadão e jamais como instituições democráticas por excelência, isto é, não pode haver a divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes a identidade entre os governantes e governados, em um único contrato social que institui um único corpo político²⁴³.

No modelo de democracia brasileira, se defende a existência de democracia participativa, menos ambiciosa daquela proposta por Pateman.²⁴⁴ Essa nova democracia seria participativa ou republicana, na medida em que a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político.²⁴⁵ É de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetivação das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios²⁴⁶.

2.4. Síntese da Cidadania no Brasil: aspectos histórico-legais

Durante o período colonial brasileiro, a definição de cidadão estava intrinsecamente ligada a fatores mercantilistas, ressaltadas o fato que apenas pequena parcela da população

²⁴² Ibidem, p. 21.

²⁴³ NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). São Paulo: 34, 2004. p. 34.

²⁴⁴ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 192.

²⁴⁵ Ibidem, p. 193.

²⁴⁶ NOBRE, Marcos. Op. cit., p. 33.

era classificada como cidadão, deste modo, fatores censitários de discriminação do indivíduo eram práticas recorrentes nesse período histórico. Dentre os requisitos de seleção se exigia o pertencimento a famílias tradicionais, possuir cargo público ou até mesmo deter limite mínimo de renda²⁴⁷. Em regra, não havia sociedade política e os direitos civis beneficiavam poucos, o político a um grupo ainda mais reduzido e sequer se falava em direitos sociais²⁴⁸, uma vez que a assistência social estava a cargo da igreja e de particulares.

Com a proclamação da independência de Portugal em 1822, que não decorreu de qualquer mobilização popular e sim da negociação entre elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra²⁴⁹, o Brasil herdou a tradição cívica de três séculos de colônia, e, isto representou a existência de grande porção de terras, com certa homogeneidade cultural, linguística e religiosa²⁵⁰, todavia, na época da independência não havia cidadãos, nem pátria brasileira. Nem mesmo os senhores poderiam ser nomeados cidadãos, a prerrogativa que detinham estava balizada na liberdade, no direito de votar e ser votado, eram considerados “homens bons”, no entanto, faltava-lhes o próprio sentido de cidadania²⁵¹, a noção de igualdade de todos perante a lei.

A independência da coroa legitimou a elite a condição de cidadão e estes passaram a exigir, autonomia. Essa mudança alterou o modo de viver e reagir aos problemas nacionais e internacionais exigindo a construção de um modelo de relacionamento social adequado ao status de nação livre e independente²⁵², mas que na prática não se efetivou como um progresso no exercício da cidadania.

A teoria e a prática liberal no Brasil, do século XIX, podem explicar-se a partir das peculiaridades da burguesia local e da ausência das duas classes que na Europa constituíram o

²⁴⁷ CALDEIRA, Jorge. *A nação mercantilista*. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 122.

²⁴⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 24.

²⁴⁹ Por isso, se não pode dizer que a independência se fez à revelia do povo, também não seria correto afirmar que ela foi fruto de uma luta popular pela liberdade. O papel do povo foi mais decisivo em 1831, quando o primeiro imperador foi forçado a renunciar. *Ibidem*, p. 26.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 18.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 21.

²⁵² A criação do Estado nacional independente não significou apenas o advento de uma ordem legal que permitia adotar uma rede de instituições mais “moderna” e “eficaz”. Ela representou a conquista de uma escala mínima de regularidade, de segurança e autonomia na maneira de pensar o presente ou futuro em termos coletivos. (...) Toda e qualquer ação, de maior ou menor importância para a coletividade, voltava-se de um modo ou de outro para dentro do país e afetava ou o seu presente, ou o seu futuro, ou ambos. Portanto, com a independência e a implantação de um Estado nacional, configura-se uma situação colonial anterior. (...) o típico “senhor rural” deixa de ser, em graus naturalmente variáveis, um agente divorciado dos processos históricos-sociais do ambiente (...) O seu destino ganha, assim, duas facetas, e lhe será cada vez mais difícil e arriscado voltar as costas para o cenário mais amplo, no qual sua autonomia metamorfoseava em liberdade e sua autoridade se transfigurava em poder político. FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006. p. 50.

seu ponto de referência obrigatório: a aristocracia e o proletariado²⁵³. As ideias liberais eram as armas ideológicas com que se pretendiam alcançar metas políticas e econômicas específicas. Inicialmente o interesse se concentrava na luta das elites coloniais contra Portugal. A luta que na Europa era contra o absolutismo real era, no Brasil, luta contra o sistema colonial²⁵⁴.

No Brasil, lutar pela liberdade e igualdade estavam correlacionados ao combate dos monopólios e privilégios que os portugueses detinham e as restrições impostas por Portugal à produção e circulação de mercadorias. Aspirações democráticas e liberais confundiam-se frequentemente nas reivindicações generosas e abstratas dos primeiros movimentos revolucionário. A proclamação de Independência, um mês mais tarde, trouxe o fim da fase heroica do liberalismo²⁵⁵.

A Constituição outorgada de 1824²⁵⁶ instituiu um sistema híbrido de monarquia presidencial, em face da existência do poder moderador. Nos campos dos direitos políticos observa-se a exaltação da condição de cidadão ao denominá-los de “cidadãos brasileiros²⁵⁷”, porém com nítida exclusão de mulheres, crianças e escravos. Optou-se pelo sistema representativo, através do modelo censitário de exercício do voto²⁵⁸, certo que a maior parte da população não tinha noção do que era governo representativo. O voto era o ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e gratidão²⁵⁹. A proteção

²⁵³ COSTA, Emília Viottida. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6.ed. São Paulo: UNESP, 1999. p. 134.

²⁵⁴ Ibidem, p. 135.

²⁵⁵ Ibid., p. 138.

²⁵⁶ Outra peculiaridade da Carta de 1824 foi incluir um artigo reproduzindo quase palavra por palavra a Declaração dos Direitos do Homem emitida na França em 1789. Comparado ao original havia, no entanto, algumas omissões bastante significativas e curiosas. Não foi incluído na Carta outorgada o artigo que na versão original francesa dizia “O princípio de toda soberania reside essencialmente na nação. Nenhum corpo nem indivíduo podem exercer autoridade que não emane expressamente dela”. Ibid., p. 142.

²⁵⁷ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros: I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia. V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. BRASIL. Constituição (1824). Constituição política do império do brazil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 03 set. 2012.

²⁵⁸ Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.p. 29.

²⁵⁹ Ibidem, p. 35.

dos direitos de cidadania foi protegida de forma literal, porém, renegado a último plano, pois foi colacionado ao final do texto, juntamente com as disposições gerais²⁶⁰.

Os direitos civis, existiam somente na lei ou sob o manto do dito popular “lei para inglês ver”²⁶¹. A Constituição afirmava a igualdade de todos perante a lei, bem como, a garantia da liberdade individual. A maioria da população, no entanto, permanecia escravizada, não podendo determiná-las, em termos jurídicos, como cidadãos²⁶². A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis, pois o legado, negativo por sinal, ficou restrito a escravidão, a grande propriedade rural e um Estado comprometido com o poder privado²⁶³.

Ao indivíduo, dentro do contexto de sujeição passiva e no interesse da própria sobrevivência, não foi outorgado o exercício da participação na tomada de decisões do Estado, ao cidadão comum não restava alternativa, apenas a opção entre recorrer à proteção dos grandes proprietários ou ficar à mercê do arbítrio dos mais fortes²⁶⁴. Aos escravos só restava o recurso da fuga e da formação dos quilombos.

O Poder Judiciário era utilizado com instrumento do poder pessoal, o que impedia seu uso para garantia e efetivação dos direitos civis. O poder do governo terminava nas porteiras da fazenda²⁶⁵. De outro modo, o serviço de júri também se destaca como outra forma de envolvimento direto do cidadão com o Estado²⁶⁶, pois exigia alfabetização e aproximava o indivíduo do exercício do poder e adquiria alguma noção do papel da lei.

O desenvolvimento econômico permaneceu, após a independência, arraigado ao latifúndio monocultor e exportador, havia o fator negativo e avassalador que era a manutenção do sistema escravagista. A consolidação do processo de independência (1840 e

²⁶⁰ TÍTULO 8º, Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros. Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. BRASIL. Constituição (1824). Op. cit.

²⁶¹ A Inglaterra exigiu, como parte do preço do reconhecimento da independência, a assinatura de um tratado que incluía a proibição do tráfico de escravos. O tratado foi ratificado em 1827 (...) e votada em 1831 (...) a lei não teve efeito prático. (...) Dessa primeira lei contrá tráfico surgiu a expressão “lei para inglês ver”, significando uma lei, ou promessa, que se faz apenas por formalidade, sem intenção de por em prática. CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 45-46.

²⁶² COSTA, Emilia Viottida. Op. cit., p. 138.

²⁶³ CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 45.

²⁶⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 2.

²⁶⁵ A justiça do rei tinha alcance limitado, ou porque não atingia os locais mais afastados das cidades, ou porque sofria a oposição da justiça privada dos grandes proprietários, ou porque não tinha autonomia perante as autoridades executivas, ou, finalmente, por estar sujeita à corrupção dos magistrados. CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p 21-22

²⁶⁶ Ibidem, p 37

1850) institucionaliza a monarquia política central²⁶⁷ e administrativamente descentralizada, que se estendeu até a proclamação da República em 1890.

Do ponto de vista de progresso da cidadania, Murilo de Carvalho²⁶⁸, afirma que dentro do período compreendido entre o Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930), a única alteração importante que se deu foi a abolição da escravidão em 1888, pois até esse momento, os escravos não eram formalmente cidadãos. No campo dos direitos políticos, não havia unidade²⁶⁹, não permitindo a consolidação da cidadania política²⁷⁰.

O biólogo francês Louis Couty²⁷¹ ao analisar a situação sócio-política da população do país em 1881, afirmou que o Brasil não tinha povo, para o autor não era possível identificar aquela população ativa e organizada que estava acostumada no país de origem. O cidadão era até aquele momento definido como o “habitante da cidade”²⁷².

Ressalta-se que com o advento da Constituição Republicana de 1891, manteve-se os mesmos direitos existentes na Constituição de 1824, com a ressalva de ter retirado do Estado a obrigação de fornecer educação primária²⁷³. Observasse que não houve uma divisão literal de dos direitos dos cidadãos em Direitos Cívicos e Direitos Políticos.

As inovações republicanas concernentes aos aspectos eleitorais resumiram-se na eliminação da exigência de renda, mantendo a alfabetização como limitador²⁷⁴. Até certo ponto considera-se que houve ampliação de seus titulares, pois houve redução da idade para ser considerado eleitor - 21 anos²⁷⁵, embora tenha excluídos os mendigos. Desse modo, por

²⁶⁷ Até 1881, nenhuma sociedade anônima podia funcionar sem a autorização do Conselho de Estado. O governo central não só regulamentava, como também amparava empresas locais e estrangeiras, autorizando ou proibindo seu funcionamento, proporcionando subsídios, garantindo juros, estabelecendo prioridades, outorgando isenções fiscais. COSTA, Emilia Viottida. Op. cit., p.141.

²⁶⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 17.

²⁶⁹ Os setores operários menos agressivos, mais próximos do governo, chamados a época de amarelos, eram os que mais votavam (...). Os setores radicais, os anarquistas, (...) rejeitavam qualquer relação com o Estado e com a política, rejeitavam os partidos, o Congresso e até mesmo a ideia de pátria. CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 60.

²⁷⁰ Durante o Primeiro e o Segundo Impérios, não obstante várias reformas eleitorais (1846, 1855, 1862, 1876 e 1881), o sistema eleitoral foi controlado por uma minoria. Os eleitores, até a queda do Império, representavam entre 1,5% e 2% da população total. Um grupo tão pequeno podia ser facilmente manipulado. COSTA, Emilia Viottida. Op. cit., p. 144.

²⁷¹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 10.

²⁷² CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 11.

²⁷³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 62.

²⁷⁴ SEÇÃO II. *Declaração de Direitos*. Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes. BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 03 set. 2012.

²⁷⁵ SEÇÃO II. *Declaração de Direitos*. Art. 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

trás da fachada liberal, as influências pessoais, as lealdades individuais e os favores recíprocos eram os ingredientes reais do poder. A retórica política²⁷⁶ estava subordinada à opinião de uns poucos que controlavam o eleitorado.

A proclamação da república trouxe grandes expectativas de renovação política²⁷⁷, ficou conhecida como “república dos coronéis”²⁷⁸, uma vez que fomentou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais²⁷⁹. O comportamento da população no que tange a sua identidade nacional era fragmentada e quase cínica em relação ao poder e às obediências as leis²⁸⁰. Foi instituída a federação nos moldes do modelo americano, facilitando a descentralização estatal.

A república não produziu correntes ideológicas próprias ou novas visões estéticas, ainda que, a população a tenha recebido com certa euforia²⁸¹. O avanço existente era decorrente da expansão de direitos civis e políticos, frutos do liberalismo imperial²⁸². Salientam-se que os republicanos não conseguiram a adesão do setor pobre da população, sobretudo dos negros. Havia resistência na ampliação dos direitos da cidadania e essa rigidez do sistema republicano, fez com que o encanto com a República rapidamente se esvaísse e dessem origem à decepção e ao desânimo²⁸³.

No período pós-república, desenvolveram diversas concepções de cidadania²⁸⁴, porém, nem sempre compatíveis entre si, que balançavam entre negação da participação, a participação autoritária e até mesmo a própria alienação. A reação daqueles que se sentiram excluídos do sistema foi optar pela denominada estadania²⁸⁵ que era a participação, não

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual. § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis. BRASIL. Constituição (1891). Op. cit.

²⁷⁶ COSTA, Emilia Viottida. Op.cit., p.143.

²⁷⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p.11-22.

²⁷⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 41.

²⁷⁹ A maneira indireta de neutralizar a capital e as forças que nela se agitavam era fortalecer os estados, pacificando e cooptando suas oligarquias. Era reunir as oligarquias em torno de um arranjo que garantisse seu domínio local e sua participação no poder nacional de acordo com o cacife político de cada um. Ibidem, p 42. CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 32.

²⁸⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania: tipos e percursos*. Op. cit., p.339.

²⁸¹ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 30.

²⁸² A lei de terras de 1850 liberara a propriedade rural na medida em que regulara seu registro e promovera sua venda como mecanismo de levantamento de recursos para a importação de mão-de-obra. A Lei de Sociedades Anônimas de 1882 liberara o capital. A abolição da escravidão liberara o trabalho. CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 43.

²⁸³ Ibidem, p. 56.

²⁸⁴ Ibid., p. 64-65.

²⁸⁵ No caso brasileiro, a centralidade do Estado não indica seu caráter público e universalista. Isto porque, de um lado o Estado coopta seletivamente os cidadãos e, de outro, os cidadãos buscam o Estado para o atendimento de interesses privados. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania: tipos e percursos*. Op. cit., p. 339. CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 65.

através de organização de interesses, mas a partir da máquina governamental, ou em contato direto com ela. Na prática, se resumia a solicitação de benefícios.

Fator relevante na transformação do Brasil se deve ao surgimento de um classe operária urbana, que em tese deveria ter resultado na formação de cidadão ativos. Nesse momento já se apresentava uma diversidade social e política²⁸⁶, com forte presença de imigrantes oriundos de diversos países. Verifica-se significativo avanço na luta por direitos políticos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve.

Murilo de Carvalho²⁸⁷ destaca a existência de uma cidadania em negativo, para ele, até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado e quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. O povo não teve lugar no sistema político²⁸⁸, seja no Império ou na República, a sua reação ante aos acontecimentos políticos nacionais era de curiosidade e desconfiança²⁸⁹, mas não de participação na tomada de decisões.

A partir de 1930²⁹⁰ ocorre uma aceleração das mudanças sociais e políticas no Brasil. Os direitos políticos tiveram evolução mais complexa, alternando-se ditaduras e regimes democráticos²⁹¹. Os direitos civis progrediram pouco, os movimentos sociais independentes iriam iniciar um lento avanço a partir de 1945.

Na Constituição de 1934 verifica-se um esvaziamento da qualidade de cidadão, nem mesmo a indicação “cidadãos brasileiros” constantes nas constituições anteriores foi mantida. Preocupou-se, apenas, com a identificação do nacional, concernente aquele que possuía vínculo jurídico e político perante a nação²⁹². Foi reduzida para 18 anos a idade para o

²⁸⁶ Em 1920, apenas 16,6% da população vivia em cidades de 20 mil habitantes ou mais. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 57.

²⁸⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 83.

²⁸⁸ A fraude eleitoral campeava por toda parte, favorecida pelo voto a descoberto e pela falta de independência do eleitorado. Nos pleitos, a oposição era sistematicamente sacrificada. A verdade eleitoral consistia, no mais das vezes, na vontade que emanava dos palácios dos governadores. As oligarquias imperavam por toda parte, mas o seu domínio não se exercia sem a resistência dos grupos minoritários. COSTA, Emilia Viottida. Op.cit., p.141.

²⁸⁹ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 84.

²⁹⁰ Uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir, veio vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a consolidação das Leis do Trabalho. *Ibidem*, p.87.

²⁹¹ A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a assembleia constituinte votou nova Constituição e elegeu Vargas presidente. Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial que durou até 1945. Nesse ano, nova intervenção militar derrubou Vargas e deu início a primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país. (...) A experiência terminou em 1964, quando os militares intervieram mais uma vez e implantaram nova ditadura. *Ibid.*, p. 87-88.

²⁹² Art. 106 - São brasileiros: a) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço do Governo do seu país; b) os filhos de brasileiro, ou brasileira, nascidos em país estrangeiro, estando os seus

alistamento eleitoral, com a inclusão das mulheres²⁹³. A inovação se pautou na proteção das novas categorias de direitos sociais, tais como: liberdade sindical, o direito do trabalho e o direito à educação, mesmo que em nenhum momento tenha se expressado qualquer correlação a cidadania.

Fora o capítulo sobre a ordem econômica e social, a Constituição de 1934 era ortodoxamente liberal²⁹⁴, atacada por diversas críticas das correntes políticas dominantes no Brasil. Formaram-se dois grandes grupos políticos, a saber: Aliança Nacional Libertadora que era liderada por Luis Carlos Prestes e Ação Integralista Brasileira, dirigida por Plínio Salgado. Divergentes em suas aspirações, elas se destacaram pelo alcance nacional, capacidade de mobilização de massa, e pelo confronto ao velho Brasil das oligarquias²⁹⁵.

Na Constituição Brasileira de 1937, estabelece a manutenção dos avanços da constituição anterior, malgrado a inexistência de qualquer concepção de cidadania. Ressalta-se o fato da mesma ter sido outorgada, com fechamento do Poder Legislativo Nacional e transferência de seus poderes ao Presidente da República. Os direitos da cidadania nesta constituição resumiram-se aos direitos políticos, considerados titulares apenas aqueles inscritos no alistamento eleitoral. A massa adquire um papel ativo fictício, o regime depende de sua participação para a sobrevivência, apesar de seu caráter ditatorial.

Destaca-se o progresso na formação da identidade nacional, incentivado pelo Estado Novo²⁹⁶, o Estado seria o provedor de identidade e trabalho, com a intenção de conceber o novo homem identificado com o trabalho, que poderia ser descrita na dialética trabalhador-cidadão. O brasileiro almejado era identificado como trabalhador, ou seja, a carteira de trabalho assinada passa ser a identidade ou a comprovação da titularidade da cidadania.

A cidadania estava regulada por meio da disseminação das políticas públicas²⁹⁷, a distribuição de benefícios sociais era o elemento de sustentação do populismo²⁹⁸, comprometendo o desenvolvimento da cidadania ativa, uma vez que estes benefícios não

pais a serviço público e, fora deste caso, se, ao atingirem a maioridade, optarem pela nacionalidade brasileira; c) os que já adquiriram a nacionalidade brasileira, em virtude do art. 69, nº 4 e 5, da Constituição, de 24 de fevereiro de 1891; d) os estrangeiros por outro modo naturalizados. BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 04 set. 2012.

²⁹³ Art. 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei. Ibidem.

²⁹⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania: tipos e percursos*. Op. cit., p. 102.

²⁹⁵ Ibidem, p. 103.

²⁹⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Op. cit., p. 88.

²⁹⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p.110.

²⁹⁸ Era avanço na cidadania, na medida e que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. Ibidem, p.126.

ficaram caracterizados como conquista democrática e sim frutos da ação paternalista do Estado. Até mesmo nos sindicatos havia essa postura de peleguismo²⁹⁹ que contrastava com o controle e autoritarismo do Estado sobre eles. O paternalismo varguista carregou a dicotomia, ao tempo que atraiu e inseriu o povo no campo político, o manteve dependente.

Em 1946, com a nova Constituição promulgada, preserva-se os direitos sociais já adquiridos e acrescenta os direitos civis e políticos, com exceção do direito de greve. Inicia nova experiência democrática no país, com o avanço da participação do povo na política, tanto pelas eleições como pela ação política organizada em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações³⁰⁰.

Até 1964 houve liberdade de imprensa e de organização política, nesse intervalo houve eleições regulares para presidente da República³⁰¹, com a organização de diversos partidos políticos. No aspecto nacionalista destaca-se a luta pelo monopólio estatal da exploração do petróleo, culminando posteriormente, com a fundamentação ideológica do nacionalismo desenvolvimentista³⁰² do presidente Kubitschek.

Entre os anos de 1962 e 1964 houve diversas manifestações da sociedade civil, seja por meio de greves, de natureza política; seja pela ascensão da União Nacional dos Estudantes (UNE) como instrumento de mobilização política e cultural, que chegou a receber apoio da Igreja Católica³⁰³. Do campo veio a grande novidade, os trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários de terras entraram para a política nacional³⁰⁴. A mobilização política se concentrou nas reformas de base, termo utilizado para identificar as reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional³⁰⁵.

Ocorreu a popularização dos partidos em todo território nacional, entretanto, a democracia não se consolidou, e o golpe de 1964 somente tomou força em decorrência da falta de convicção democrática das elites, tanto de esquerda quanto de direita³⁰⁶, ou seja, na

²⁹⁹ O pelego sindical, em geral operário, embora a expressão possa ser também aplicada aos patrões, era aquele funcionário que procurava beneficiar-se do sistema, bajulando o governo e o empregador e negligenciando a defesa dos interesses da classe. *Ibid.*, p.122.

³⁰⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Op. cit., p. 146.

³⁰¹ *Ibidem*, p.127.

³⁰² Apesar da oposição civil e de revoltas militares, a habilidade do novo presidente permitiu-lhe dirigir o governo mais democrático da história republicana. Em recorrer a medidas de exceção, a censura de imprensa, a qualquer meio legal ou ilegal de restrição da participação, Kubitschek desenvolveu vasto programa de industrialização. *Ibid.*, p.132.

³⁰³ *Ibid.*, p.138.

³⁰⁴ *Ibid.*, p.138.

³⁰⁵ *Ibid.*, p.140.

³⁰⁶ *Ibid.*, p.150.

luta pelo controle do governo, ambos os lados deixaram de lado a democracia representativa. O interesse das correntes políticas era de conquistar o Estado, com ou sem o apoio popular³⁰⁷.

No afã de controlar o poder decisório atribuído a massa popular, os militares, por meio do golpe, impuseram o período ditatorial. Em semelhança com o golpe de 1937, os direitos civis e políticos foram relegados com esvaziamento dos canais de participação e da despolitização dos conflitos sociais. Ocorreu a valorização dos direitos sociais, por meio de práticas compensatórias e clientelistas.

As diretrizes do governo militar podem ser divididas em, no mínimo, três fases³⁰⁸. A primeira vai de 1964 a 1968, a qual é caracterizada pela intensa atividade repressiva³⁰⁹, seguida de sinais de abrandamento; a segunda, com lapso temporal entre 1968 a 1974, pode ser identificada como o período mais sombrio de repressão³¹⁰, os direitos civis e políticos, marcado pelo uso extremo da violência e a terceira inicia-se em 1974, e, se encerra com as eleições indiretas de 1985. As leis de repressão passam a ser revogadas³¹¹ e a oposição se torna voz crescente.

A Constituição Federal de 1988 teve como pretensão a inauguração do cenário democrático novo e promissor, elencando a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil, ela universalizou o voto aos maiores de 18 anos e o tornou facultativo aos jovens entre 16 e 18 anos e aos analfabetos; ampliou os direitos sociais; criou o habeas data e o mandado de injunção dentre outros direitos protegidos e garantidos em seu texto.

Ressalta-se que a redemocratização restituiu os direitos políticos e sociais, mas não de forma igualitária para todos na sociedade, ao que parece, nos encontramos em transição, principalmente, nos que tange na distinção entre o público e o privado e quanto ao papel do cidadão na tomada de decisão na arena pública.

³⁰⁷ Ibid., p.145.

³⁰⁸ Ibid., p. 157-158.

³⁰⁹ Qualquer suspeita de envolvimento com atividade subversiva podia custar o emprego, os direitos políticos, quando não a liberdade, do suspeito. Ibid., p.160-161.

³¹⁰ A censura da imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo (...) a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito a vida era desrespeitado. Ibid., p.164.

³¹¹ A abertura começou em 1974, quando o general presidente diminuiu as restrições a propaganda eleitoral, e deu grande passo em 1978, com a revogação do AIS, o fim da censura prévia e a volta dos primeiros exilados político. Ibid., p.173.

3 - MODELOS DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA

3.1. Sociedade Civil, Participação e Arena Pública

A complexidade de sociedades cada vez mais heterogêneas praticamente tem reduzido a democracia a mero procedimento e os representantes têm exercido seus mandatos de forma livre, sem qualquer comprometimento com os sujeitos representados ou sujeitos a mecanismos de revogação³¹², isto é, os mandatos são quase intocáveis. Com isto, a democracia direta pressiona a democracia representativa sobre o que e quem é representado. Por outro lado, instituir a democracia direta como forma de governo não seria uma proposta sensata, uma vez que nem tudo é político na esfera pública e os obstáculos seriam demasiadamente grandes.

A partir do liberalismo globalizado dominante, a democracia passa a ser concebida como instrumento de potencialização do mercado capitalista. Trata-se de algo mais, contudo, não necessariamente articulado aos ideais democráticos. Noutras palavras, desde o final da década de 1990, países de economia periférica buscam alternativas à trilogia da austeridade fiscal, das privatizações e da liberalização dos mercados, que são os pilares do Consenso de Washington, dirigidos especificamente aos problemas econômicos da América Latina.³¹³ Contudo, a forte estratificação das sociedades, um mundo menos baseado em sua territorialidade e a crescente demanda social tem levado a representação a assumir papel excessivamente genérico, fato que não significa seu desaparecimento, mas sim adaptação, pois se verifica a redução da soberania dos parlamentos e governos nacionais e não se identificam meios políticos efetivos de estabilizar o sistema. Nesse sentido, a democracia representativa tem se mostrado vulnerável à força dos grandes poderes econômicos.

O processo de construção da democracia tem sido tradicionalmente analisado pela ótica da relação entre Estado e sociedade política; e, pensar a democracia como nova relação entre a sociedade e o Estado exige o enfrentamento do redimensionamento do desenho

³¹² CRUZ, Paulo Márcio. A democracia representativa e a democracia participativa. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Porto Alegre, n.13, ano 4, out./dez. p. 202 – 224. p. 203.

³¹³ Nesse sentido: STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios* – a promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad. Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002. p.85.

institucional dessa relação. Impera a pobreza do debate político e, portanto, eleições e novas constituições não tem sido suficientes para o desenvolvimento de nova cultura democrática que não seja só procedimento³¹⁴. A sociedade civil emerge como instrumento coletivo de ocupação do espaço público, e para que este seja considerado democrático o mesmo deve permitir que os anseios originários de sociedade civil organizada se tornem fontes de democratização do poder.

A reconstrução do conceito de sociedade civil remete à expressão teórica de luta da sociedade em face do arbítrio dos representantes no poder, se distinguindo da figura do Estado. Ao denotar democracia e a sociedade cível tratamos de sua interrelação, com grande alcance ideal, pois ambas remetem a objetivos que queremos alcançar e espaços que desejamos construir, mas que, no entanto, ainda não existem³¹⁵. O termo se dilata com a finalidade de apontar a expansão potencial da democracia nos regimes democrático-liberais do ocidente; o papel político da sociedade civil não estaria diretamente relacionado à conquista e controle do poder, mas à geração de influência na esfera pública cultural.

Constata-se o deslocamento das expectativas em relação à política, expressada pela perda de identificação com as instituições políticas representativas³¹⁶. O desenvolvimento da consciência popular sedimentada é tratado como premissa para a democracia verdadeiramente participativa. A sociedade carece atingir determinado nível de organização de seus interesses públicos e privados, permitir e fomentar o fortalecimento de sua malha institucional, antes mesmo de se tornar capaz de efetuar um controle sobre o Estado³¹⁷.

Dentre diversos problemas examinados, percebe-se que a democracia representativa, quando muito, funcionaria para autorizar, mas não para prestar contas³¹⁸, logo, o imaginário social e político depositam esperanças na sociedade civil como a portadora de virtudes associada ao povo, a qual se valoriza como o novo agente de transformação social e expressão de libertação e de justiça social frente à desumanidade do capitalismo e do Estado. Seria a caracterização da autêntica instância de representação da sociedade perante o sistema político deslegitimado³¹⁹, a qual seria formada por atores autônomos, capazes de enfrentar esses poderes e geraria novas formas de participação política e novos direitos.

³¹⁴ CRUZ, Paulo Márcio. Op. cit., p. 209.

³¹⁵ ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Trad. Lisa Stuart. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 65.

³¹⁶ SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2004. p. 66.

³¹⁷ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.24, n. 2, fev./abr. p. 30-49, 1990. p. 38.

³¹⁸ CRUZ, Paulo Márcio. Op. cit., p. 210.

³¹⁹ SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 69.

A atual crise de legitimidade do Estado revela, no fundo, a crise da democracia representativa parlamentar clássica. Os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições que, por definição, foram por eles criadas³²⁰. O controle da sociedade organizada sobre o Estado e a identificação dos espaços em que esse controle se concentra, devem ser tratadas como peças essenciais para a constituição da esfera pública. A participação dos cidadãos supõe a exercício dialético contínuo na estruturação da cultura política que institui a alteridade, isto é, a sociedade dotada de representação e protagonismo³²¹.

Vislumbra-se determinada angústia na problematização dos papéis da sociedade civil como parte da construção ou compreensão da noção de interesse público no atual contexto democrático³²². O amadurecimento do cidadão o elevaria a condição de sujeito ativo, estruturado no contexto de cidadania organizada, para além do papel de mera participação como eleitor. Entretanto, o afastamento da sociedade civil do sistema político, reduziria sua importância e intensificaria o processo de fragmentação social, haja vista, ser uma ilusão antidemocrática a hipótese de existência de uma sociedade civil voltando às costas para o Estado³²³.

A abertura de novos canais de relacionamento entre sociedade civil e Estado, em especial quanto à implementação de diversos espaços públicos, com suas complexas dinâmicas de funcionamento, trouxe a discussão sobre a complexidade de questões atinentes a participação, a qual tem incorporado elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento ou enfraquecimento das práticas democráticas,³²⁴ pois, como visto, a institucionalização de mecanismos participativos é tida como complementar ou alternativa às formas tradicionais de representação política nas democracias liberais.

A cidadania ocupa lugar central na busca do novo modelo que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. A significativa contribuição do liberalismo ao formular a ideia central de cidadania, baseada na concepção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, não foi suficiente para instituir a consciência pública, a

³²⁰LISZT, Vieira. Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/cidadania_e_sociedade_civil_no_espaco_publico_democratico.pdf>. Acesso em: 10 nov.2012. p.16.

³²¹ RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional*. Disponível em: <<http://www.cefep.org.br/documentos/textoseartigos/democracia/gestaopublicademocraticaparacortez.doc/view>> Acesso em: 20 set. 2012. p. 4.

³²² RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Op. cit., p. 1.

³²³ SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 71.

³²⁴ MOURA, Joana Tereza Vaz de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. *Revista IDEAS*, v. 3, n. 2, jul./dez. p. 170-196, 2009. p.174.

atividade cívica e a participação política em comunidade, isto é, como elementos essenciais para manutenção e equilíbrio do regime democrático, seja na relação para com o Estado, quanto para com os demais indivíduos. Por outro lado, a visão republicana cívica enfatizaria o valor da participação política atribuindo a esta o papel central de inserção do indivíduo na comunidade política³²⁵.

Na visão republicana os cidadãos devem maximizar sua liberdade pessoal, para que os mesmos tenham condições de assumir postura ativa na arena política. Nesse entendimento os indivíduos podem participar ativamente das tomadas de decisões públicas, não se esquivando da necessária protagonização na esfera pública. A sociedade civil abandona o papel de coadjuvante passivo, para ser percebida e reconhecida ativamente, produzindo a simbiose de atores coletivos que se auto constituem.

A sociedade é alçada ao patamar de novos atores coletivos, e, se torna alvo do processo de democratização, historicamente direcionado a figura estatal. A intenção está na construção da sociedade civil mobilizável, forte e autônoma, integrada por agentes independentes, com capacidade de transformação, compondo deste modo a sociedade auto-organizada que milita pela reestruturação de baixo para cima, isto é, da sociedade para o Estado. Os atores da sociedade civil concentram seus esforços no processo de transformação e pluralização das relações de poder.

A superação dos entraves da democracia representativa ocorre na complementariedade com os ideais da democracia participativa. As elites governamentais se envolvem cinicamente com a democracia representativa na tentativa de determinar quais são os anseios da sociedade, mas, com efeito, e diversamente, a valorização e a expansão das organizações que se auto definem como sociedade civil³²⁶ deve ser formulada a partir de critérios democráticos de participação. A emergência da sociedade civil como legitimadora e protagonista da esfera pública significa que a mesma é alçada como pilar de regulação social na modernidade ocidental, justificada pelo princípio da comunidade, o que para de Boaventura de Sousa Santos tem em Rousseau o seu grande teorizador. Estabelecidas às obrigações políticas horizontais e solidárias de cidadão a cidadão, para Sousa, pode-se rever a obrigação política originária, pois esta é a que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo, da qual deriva a obrigação política relativamente ao Estado³²⁷.

³²⁵LISZT, Vieira. Op. cit., p.1.

³²⁶SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 68.

³²⁷ SOUSA SANTOS, Boaventura. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Seminário Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado*. Disponível em: <

Nesse sentido, não se permitiria conceber o uso do conceito de sociedade civil como terceira realidade em face do Estado e do mercado, o que tende a direcionar a sociedade civil como fator de resistência na luta antiglobalização. A adoção dessa vertente seria a própria negação do conceito de espaço público, pois se a sociedade civil é uma dimensão da esfera pública, ela não pode ser representada por nenhum grupo, pois significaria repúdio à ideia de esfera aberta³²⁸. A esfera pública é a constituição do espaço de diálogo, de encontro de posições diversas, cuja condição de existência reside na diversidade.

É latente a tensão entre representação e autonomia. A democracia favorece a ideia de liberdade. Todavia, a estabilidade dos sistemas democráticos depende do jogo político da representação, o que por sua vez implica em certa restrição dessa liberdade³²⁹. A questão se torna complexa, em face da descrença dos cidadãos no sistema político partidário, o que fomenta a ideia de participação autônoma dos indivíduos. Deste modo, a questão central que passa a ser provocada é a vinculação adequada ou não entre a representação política face às formas de vivência democrática, ou seja, reconhecer como legítima a formas alternativas de participação da sociedade nas decisões políticas do Estado.

O prestígio da sociedade civil, enquanto instância de participação, expressa sua importância como veículo de novas práticas sociais e traduz o mal estar da sociedade com as suas instituições políticas³³⁰. O processo de reconfiguração da representação política vai além da participação dos representantes eleitos, a inclusão de múltiplos atores societários é essencial para mover essa transformação. A participação de representantes da sociedade civil em novos espaços de deliberação pública; a atuação da mídia como instância de mediação independente que exerce parcialmente a representação de diferentes interesses sociais; e, também, a sua influência, que de modo importante interage na definição da agenda no processo de deliberação pública, podem se difundir como mecanismos de superação do déficit de controle na representação.

Em contraste, a tentação da apropriação monopolista do espaço público encontra-se presente no interior da maioria das organizações da sociedade civil, o que pode comprometer a estabilidade da democracia,³³¹ que é condição para a autonomia da sociedade civil. No caso específico, levanta-se a discussão sobre os horizontes de transformação do Estado em face da

<http://www.empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20solid%C3%A1ria%20e%20participativa%20do%20Estado.pdf> >. Acesso em: 03 out. 2012. p. 6.

³²⁸ SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 71.

³²⁹ SIERRA, Vânia Morales. *Crise das representações e o déficit de urbanidade*. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteequatro/vania_sierra_24.htm>. Acesso em: 25 set. 2012. p. 4.

³³⁰ SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 74.

³³¹ *Ibidem*, p. 73.

participação da sociedade civil em sua estrutura, isso de sorte a considerar a mutação que poderia ser alcançada a tal ponto que ele se constituiria em nova forma de organização política, atuando como articulador com a capacidade de integrar os interesses dos elementos estatais e não estatais³³².

A existência de indivíduos engajados que atuem direcionados por injunções liberais e republicanas, provenientes, principalmente, da classe política, ou derivada de instituições associativas, são fatores relevantes no estabelecimento da participação, pois mesmo em países com histórico de ampla corrupção e repetidas usurpações, a presença destes se mostra com o apoio significativo de opinião pública. Essas atitudes ativas dos cidadãos exercem influência de encorajamento³³³ de outros indivíduos e agências estrategicamente colocadas a tomar posições semelhantes.

Ao tratar do dimensionamento da sociedade civil no espectro democrático, identifica-se o engajamento com ênfase no campo da participação e no desenvolvimento de mecanismos de controle do Estado e de co-governança. A governabilidade democrática emergiria como peça-chave junto às formas de participação social. A razão se deve a dois motivos; o primeiro de que esses mecanismos, quando implementados podem vincular e direcionar a consolidação da própria democracia e, por outro lado, o Estado necessitaria recuperar a legitimidade social e política para realizar sua reconstrução. Nesse processo, a responsabilização pela participação social pode ser utilizada como instrumento de conexão entre o poder público e a sociedade. Com isso, teríamos a materialização da ótica sociocêntrica de governabilidade e não Estado-cêntrica³³⁴.

A distinção dicotômica na delimitação do espaço estatal e privado acentua-se como característica marcante na sociedade brasileira. A dimensão pública foi balizada pela dominação oligárquica do clientelismo, ainda ativa no cenário político, por meio das chamadas elites modernas.³³⁵ A democracia atual deve atender ao equilíbrio de poderes entre os legitimados pelos votos, os legitimados por suas iniciativas de base e os legitimados por seus conhecimentos técnicos profissionais; nenhum deles individualmente poderá pretender a verdade na vontade democrática³³⁶.

³³² SOUSA SANTOS, Boaventura. Op. cit., p. 13.

³³³ O DONNEL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf> > Acesso em: 19 set. 2012. p. 42.

³³⁴ CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunnil. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p.16.

³³⁵ RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Op. cit., p. 9.

³³⁶ CRUZ, Paulo Márcio. Op. cit., p. 211.

O desafio apresenta-se em duplicidade; primeiro na identificação dos procedimentos historicamente adotados e no outro vértice na seleção de hipóteses que permitam o movimento contínuo de construção e consolidação da esfera pública do Brasil. Com isso, a dialética entre os direitos da cidadania e as práticas participativas se auto sustentariam no sistema democrático. A crítica possível dirigida aos mecanismos de construção das estruturas diretivas no processo de redemocratização brasileiro, ainda que, reside em que, diante de grandes mobilizações, tais foram negociados pelo alto, demonstrando e explicitando os sinais de conservadorismo e autoritarismo inerentes a formação política nacional. Com isso se estampou a fragilidade da sociedade civil brasileira, precária e fragmentada em participação política, a qual não teve condições de alavancar estratégias para redistribuição do poder político do centro para a periferia. Certo que, para tanto, exigiria maior nível de amadurecimento social no exercício da cidadania coletiva e articulada.

Nesse período, o federalismo brasileiro sofreu grande mudança estrutural, inaugurando um ciclo descentralizador. Em tese essa mudança fortaleceu a ideia de descentralização como instrumento de redução do tamanho do Estado.³³⁷ Inegavelmente era necessário alterar o modelo centralizador até então vigente, uma vez que o aumento da oferta de direitos, realizado pela redemocratização, tornaria inviável uma provisão completamente centralizada³³⁸.

Noutra vertente, a reforma do Estado proposta estava intimamente ligada ao processo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática, o que, deveras acentuou as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. A ruptura com a longa tradição do pensamento social e político permitiu a modificação no papel dos atores sociais na reconstrução, sustentação e/ou aprofundamento da democracia no país.

A participação se consolidou como condição essencial, mas não suficiente, para o alcance da liberdade e para o desenvolvimento da igualdade,³³⁹ na medida em que pressupôs expressão da autonomia política. O Estado escancarou a necessidade de colaboração da sociedade civil para superar o déficit de implementação das políticas públicas, gerando a distribuição de *accountabilities*³⁴⁰. O pacto entre o Estado com diversos segmentos da

³³⁷ FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública no municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. (Org.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2010. p.146.

³³⁸ LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22, 1998, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.p.123.

³³⁹ CRUZ, Paulo Márcio. Op. cit., p. 214.

³⁴⁰ FARAH, Marta Ferreira Santos. Op. cit., p. 153.

sociedade refletiu a associação entre governabilidade e participação, com vistas a reduzir a tomada de decisões sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia³⁴¹.

3.2. Convergências entre Cidadania e Responsabilização

O governo representativo surge no liberalismo e a conotação de delegação é invenção ocidental medieval, consistindo, em grande medida, fenômeno cultural, político e humano³⁴². Nesse ideário, só os proprietários constituíam o povo como ente político³⁴³. A representação implicava a definição clara do grupo social, a comunidade era estruturada e hierarquicamente ordenada. O pressuposto de constituição tinha por base a relação viva e indissolúvel entre a parte e o todo³⁴⁴, como determinada síntese onde a parte não poderia existir sem o corpo, não gerando problemas de legitimação³⁴⁵.

O regime feudal foi desacreditado, pois condenava o indivíduo a viver numa sociedade natural, onde as relações humanas seriam determinadas por instintos elevados. Ao contrário, o liberalismo tinha como objetivo assegurar a liberdade do indivíduo e disso resultou a ideia do Estado de direito, que em síntese consistir-se-ia em Estado limitado e controlado pela sociedade, para que não exceda sua função de guardião, a fim de que a liberdade do indivíduo seja garantida. Contudo, desse entendimento emerge paradoxo: a ideia do indivíduo livre que produz a ideia do Estado como princípio imprescindível de representação³⁴⁶.

Quando os herdeiros desses Estados, o parlamento do século XVII e as Convenções Constitucionais ou Assembleias Constituintes ou legislativas passam a exercer suas atividades

³⁴¹ DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, out./dez. p. 13 - 26, 1996. p. 16.

³⁴² PITKIN, Hanna Fenichel. Op. cit., p. 16.

³⁴³ ACANDA, Jorge Luis. Op. cit., p. 86.

³⁴⁴ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia*: ensaios de história do pensamento jurídico. Op. cit., p.165.

³⁴⁵ As assembleias dos Estados eram simplesmente apresentadas ao príncipe, diretamente ou através de mandatos imperativos das ordens sociais que já eram poderosas e que mantinham ou aumentavam o poder através da representatividade. Todos aqueles que eram considerados como parte da nação política estavam incluídos e não havia separação entre representados e representantes. ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*. São Paulo, n.55-56, p. 85-103, 2002. p. 85.

³⁴⁶ ACANDA, Jorge Luis. Op. cit., p. 90.

baseadas na soberania do povo,³⁴⁷ a própria legitimação do povo torna-se o entrave, gerando determinado hiato indissolúvel sobre o papel e a dimensão dessa legitimação. Os princípios do contrato social e da soberania popular significavam apenas que o poder residia implicitamente no povo e não que esse governasse efetivamente. Esse dilema é inerente à representação política moderna, cujas potencialidades máximas surgem cristalizadas nos limites estruturais do próprio mecanismo eleitoral.

A reivindicação pela democracia política que eclode ao longo do século XVIII,³⁴⁸ se pautou pela busca de igualdade, aplicada à esfera da relação entre indivíduo e *respublica*. O anseio tinha por fim a existência de representação política igual, sob a justificativa de que, somente, a democracia política ofereceria a todos a possibilidade de realização da própria humanidade.³⁴⁹ Nesse período, emerge o paradoxo constitutivo dentro da própria representação: a problemática entre o soberano e o sujeito, aspira ao reposicionamento na relação dialética perante o Estado; o cidadão demanda o reconhecimento de não ser apenas a fonte de legitimidade, mas também o portador dos mesmos direitos³⁵⁰.

Somente na metade do século XIX os teóricos políticos liberais assumem gradativamente, ainda que temerosos, a necessidade de se estender o direito de voto. A democracia era concebida num sentido instrumental, simplesmente como enlace normativo e institucional por meio do poder limitado entregue a determinados agentes³⁵¹.

O modelo dominante de representação política que organiza as democracias contemporâneas, cristalizadas nos séculos XVIII, XIX e XX, alça o legislativo como o centro de expressão da representação.³⁵² Essa configuração estabelece configurações quanto ao representante, o político, o mecanismo utilizado para definir a representação, as eleições, e que seria o representado, o eleitor, e singelamente, as promessas de campanha, como conteúdo ou mandato implícito na representação³⁵³.

A passagem do século XIX ao século XX é marcada por uma sociedade capitalista em pleno processo de reestruturação e reificação, apoiada na renovação do movimento político, emergido do seio dos trabalhadores e movida por difusos compromissos com a

³⁴⁷ ARATO, Andrew. Op. cit., p. 86.

³⁴⁸ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia*: ensaios de história do pensamento jurídico. Op. cit., p.185.

³⁴⁹ Ibidem, p.184.

³⁵⁰ ARATO, Andrew. Op. cit., p.87.

³⁵¹ ACANDA, Jorge Luis. Op. cit., p.88.

³⁵² LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua nova*, São Paulo, n.67, p. 49-103, 2006. p. 57.

³⁵³ Ibidem, p. 58.

emancipação social.³⁵⁴ Os Estados nacionais deixam de ser representativos apenas dos interesses da classe dominante para se reconfigurarem como representativos da nação e dos interesses reprodutivos de todos os cidadãos.³⁵⁵

A materialização de direitos sociais, bem como a de participação eleitoral passam a ser negociados e acordados. Os trabalhadores incorporam o conjunto de direitos advindos da cidadania e firmados pela representação como direitos seus, constituindo a reconfiguração do pertencimento às relações sócio políticas e de participação dos indivíduos³⁵⁶. Por conseguinte, a representação política formal impôs a necessidade incontornável de mediar e acomodar os interesses divergentes no interior do *demos*³⁵⁷, o que ampliou as dificuldades para efetivação do regime democrático. Essa ebulição gerou conflitos na manutenção do sistema político, fomentando a procura por instrumentos que garantiriam a vigência da representação e que não significasse o completo distanciamento entre o governo e a vontade popular.

A atividade representativa deveria ter conotação substantiva, na medida em que o representante agiria em nome e no interesse dos representados e, para tanto, seriam necessários mecanismos de expressão dos interesses e opiniões desses representados. Neste raciocínio a responsabilização emergiu como instrumento de aproximação e exercício da soberania popular dentro do contexto do governo representativo. A premissa se justificou na ação dos representantes segundo seus interesses e não como mecanismo de ação de governo do povo e pelo povo, o que configuraria a existência do mandato imperativo. A dialética da responsabilização entra em pauta como pressuposto para a existência de canais para implementação da participação.

Dessa maneira, a compreensão da cidadania ativa perpassa pela ampliação dos instrumentos de participação direta do cidadão no processo de decisões de interesse público³⁵⁸, pois a declaração meramente retórica de direitos não garantiria sua fruição. A institucionalização de canais de participação com a consequente diminuição da distância entre sociedade civil e Estado implicaria num impacto mais efetivo da sociedade civil sobre a governança democrática. O povo não se enquadraria, apenas, como caixa de ressonância das decisões do governo, pelo contrário, o mesmo agiria por meio de seu governo.

³⁵⁴ ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. (Pensamento Crítico; v.10) p. 164.

³⁵⁵ Ibidem, p. 165.

³⁵⁶ Ibid., p. 179.

³⁵⁷ MIGUEL, Luis Felipe. Autorização e accountability na representação democrática. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Papers_II_Coloquio/Luis_Felipe_Miguel_Paper_Coloquio_DCP_USP_2012.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2013. p. 3.

³⁵⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op. cit., p. 4.

Para Pitkin³⁵⁹ a polêmica sobre o mandato e a independência, integraria o rol dos debates teóricos infundáveis, que nunca se resolvem; independente da quantidade de pensadores que se debruçam sobre o tema. O dilema sobre os limites da decisão, isto é, se o representante deveria fazer o que seus eleitores desejam ou o que ele acha melhor, se mostrou a dúvida permanente não solucionada. A autora adota a teoria representativa com responsabilização, segundo o qual o representante deve ser mantido sob controle e terá de responder àqueles que ele representa³⁶⁰.

A questão da representação política se torna chave na discussão sobre a comunidade política, principalmente na determinação dos limites e amplitudes de sua conceituação, a fim de que se identificassem expedientes capazes de moldar os conteúdos produzidos pelas instituições da democracia e estimulassem o exercício de controle e a transformação gradual de baixo para cima.³⁶¹ Nesse roteiro os mecanismos de *accountability* ou responsabilização, em geral, são considerados requisitos para conferir o caráter democrático a uma relação de representação.

O conceito de responsabilização tem origem nas nações anglo-saxãs, decorre ou se mostra, em tese, como sinônimo do termo *accountability*, que é tratado como válvula de conexão entre as relações democráticas entre sociedade e Estado. Sua definição consiste na existência de representados, sejam individuais ou coletivamente considerados, dotados de autoridade, que integram a relação entre duas partes e, de outro, a presença do agente público submetido ao dever de prestar contas, justificar ou responder por seus atos. Os governados, como em atuação principal, tem o poder de controlar o primeiro, bem como, demandar a aplicação de eventuais consequências decorrentes das impropriedades ou inadequações de seus atos, decisões ou prestações de contas.

A possibilidade e a necessidade de controlar o poder dos representantes assume, historicamente, imperioso papel de apreensão na comunidade política. Por outro lado, a ênfase em responsabilização somente toma espaço, a partir da literatura de administração pública a partir do final do século XX,³⁶² muito, por conta do progressivo processo de democratização dos países ocidentais e nas iniciativas teóricas que pleiteavam a superação do modelo burocrático em consonância com a proteção de direitos republicanos, o que, em tese, promoveria a reforma do Estado.

³⁵⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. Op. cit., p. 30.

³⁶⁰ Ibidem, p. 32.

³⁶¹ LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Op. cit., p. 77.

³⁶² BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 22.

A responsabilização é tida como meta-valor político e sua realização somente se efetivaria a partir da concretização de dois fatores. O primeiro consistira no incremento da capacidade dos cidadãos de agirem na arena pública, de modo que a participação na construção de metas coletivas da sociedade em que habita, e, em segundo lugar, a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle popular das ações governamentais. Ressalta-se que a apatia em face da política inviabiliza o processo de responsabilização³⁶³.

Na década de 90, publica-se artigo científico no intuito de promover a determinação do significado de *accountability*³⁶⁴. O texto revela as preocupações de Anna Maria Campos sobre a ausência do conceito no Brasil e, por conseguinte, a inexistência da palavra que, no dicionário da língua portuguesa, traduziria com fidelidade o significado de *accountability*. A impossibilidade de tradução direta foi detectada de imediato, não havia palavra que pudesse expressar seu significado. A dificuldade para se obter sua tradução precisa não residiria simplesmente na inexistência do termo na América Latina e sim ante a ausência do próprio conceito.

As consequências da ausência do termo também foram objeto de análise, pois, a princípio, nas sociedades democráticas seria naturalmente aceitável e desejável, que os governos fossem responsáveis perante os cidadãos. O que não era identificado na sociedade brasileira naquele momento implicará a realização de trabalho comparativo entre os aspectos políticos e sociais da sociedade brasileira e americana, com destaque para a realidade local que inibiam a existência da *accountability*.

O ponto de partida foi a denominação do termo encontrado na obra de Frederich Mosher, publicada em 1968³⁶⁵, onde o autor delimitou o tema como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, o que acarretaria a responsabilidade da pessoa ou organização perante outras pessoas. Nesse sentido, a prestação de contas deveria ser exigida de fora para dentro, isto é, o responsável deveria ser compelido a agir pela possibilidade de prêmio ou castigos. A discussão residiria em saber quem deveria ser reconhecido como capaz de compelir o exercício da responsabilização, assim o entendimento sobre a *accountability* passaria a ser compreendido como questão de democracia.

³⁶³CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p. 27.

³⁶⁴ O trabalho foi produzido em junho de 1987, como contribuição brasileira a uma coletânea de texto: Public service accountability: a comparative perspective. Jabra Joseph G. & Dwivedi. O.P. West Hartford, Connecticut, Kwnariam Press, 1998. CAMPOS, Anna Maria. Op. cit., p.37.

³⁶⁵ Definição cunhada por Frederich Mosher. CAMPOS, Anna Maria apud MOSHER, Frederich. *Democracy and the public service*. New York: Oxford University, 1988. p. 7.

A ideia central se pauta na justificativa de que governos e administrações públicas mais responsabilizadas tenderiam a ser mais democráticas e transparentes. O valor da responsabilização tem como objetivo republicanizar o sistema político, atuando como mecanismo de resistência e embate aos padrões clientelistas e patrimonialistas de governo, que se manifestam como obstáculos para o incremento da democratização das relações entre Estado e sociedade³⁶⁶. O *accountability* se caracterizaria como princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas, definidas no contexto do Estado democrático,³⁶⁷ o que, de antemão, pressupõe a diferenciação entre o público e o privado com a responsabilização da ação do Estado na sociedade.

A ideia de referir o *accountability* como mecanismo de controle e fiscalização dos agentes públicos é normalmente aceita. De outro modo, delimitar seus objetos, sujeitos e meios e finalidades estatais neste contexto eleva o debate. O ponto de intersecção da responsabilização reside em compreendê-la como instrumento de concretização do princípio da igualdade, pois se pretende alçar ao mesmo patamar os cidadãos e os agentes públicos. Para tanto, o controle não pode se concentrar no próprio poder decisório e nem mesmo se reduzir ao processo eleitoral.

Para Bresser-Pereira, a expressão responsabilização possui dois aspectos: de um lado, afirma-se que os governos são responsáveis perante os cidadãos, sendo a prestação de contas e a transparência dos atos, elementos estruturantes e essenciais; de outro lado, são realçados os direitos dos cidadãos de controlar a ação dos governos.³⁶⁸ A responsabilização, na prática, implicaria em controle interno pelas próprias instituições e, externamente, pela sociedade à qual prestam contas.

Salienta-se que para Cunill Grau, a definição de responsabilização não seria equivalente ao termo *accountability*, uma vez aquela transcende ao termo inglês, pois ele estaria mais associado ao sentido de obrigação e às qualidades morais, do que a própria relação de prestação de contas.³⁶⁹ A aparente dificuldade terminológica não é se mostra obstáculo intransponível para a efetivação da cidadania no círculo da responsabilização. O

³⁶⁶ CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p.15.

³⁶⁷ FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência, publicidade e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011. p.67

³⁶⁸ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p.10.

³⁶⁹ GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 263.

problema reside na necessidade de se legitimar a discricionariedade daqueles que exercem o poder em nome dos cidadãos, ou seja, para ser democrático, não bastaria à representação de fontes legítimas, exigir-se-á que seu exercício seja legítimo.

O problema do controle se expande e assume dimensão de legitimidade, pois quem controlaria o controlador? Com isso, a prerrogativa não se limitaria aos mecanismos estatais de controle e fiscalização, pelo contrário, a essência desses mecanismos insurge-se a partir da sociedade, o que necessariamente implica na exigência de organização e mobilização da sociedade civil. A *accountability* possui caráter bidimensional em seu conceito, pois nasce com a assunção por pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas. Esse círculo leva a responsabilização,³⁷⁰ sobrepondo a simples exigência de geração de dados e interação de argumentos, visto que, a partir deles, possibilita a punição de comportamentos inadequados.

Ceneviva, ao efetuar recorte sobre as definições existentes, distingue três linhas teóricas proeminentes³⁷¹. Para a primeira linha, liderada pelo americano Scott Mainwaring, apenas os mecanismos de controle formais e institucionalizados devem ser compreendidos sob a noção de *accountability*, imprensa e organizações da sociedade civil estão excluídas do dever de fiscalizar. O segundo grupo, composto por Delmer Dunn, Robert Keohane e Ronald Oakerson, admitem a fiscalização institucionalizada, desde que além da responsividade. Nela, o agente fiscalizado tem a capacidade de demandar justificação e, eventualmente, imputar-lhe algum tipo de sanção³⁷². É de se relevar, que no terceiro grupo, conduzido por Samuel Paul, admite-se toda e qualquer atividade ou relação de controle, fiscalização e monitoramento. Tais incidiriam sobre os agentes e organizações públicas. Contudo, o risco dessa definição tão ampla residiria na possibilidade de incorporação de mecanismos e atividades não intencionais, que seriam insuscetíveis de serem adequadamente identificadas e avaliadas³⁷³.

Segundo o autor, deve-se optar pela noção equilibrada de responsabilização que abarque em seus limites apenas as atividades de fiscalização e controle dos agentes públicos propositalmente concebidas para tal finalidade, e que envolvam a possibilidade de sanção legal ou simbólica. Essa definição incluiria, dentro do rol de legitimados, os atores

³⁷⁰ DE PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43, nov./dez. p. 1343 – 1368, 2009. p. 1350.

³⁷¹ MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher apud CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. ANPAD, 2006. p.2.

³⁷² *Ibidem*, p.2.

³⁷³ *Ibid.*, p.2.

institucionais, as associações de cidadãos ou usuários de serviços públicos, além das organizações da sociedade civil e a mídia.

Outro estudo que se destaca é aquele apresentado por Guillermo O'Donnell, pioneiro na conceituação de diferentes formas de *accountability*³⁷⁴. Sua classificação estabelece a diferenciação espacial entre *accountability* vertical e horizontal. Essa classificação se destaca por sua proeminência, pois entende que a responsabilização está inserida como elemento de consolidação do regime democrático moderno,³⁷⁵ e se pautaria pelos princípios da soberania popular e no controle dos governantes pelos governados.

O *accountability* vertical estaria relacionado às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil que procuram estabelecer formas de controle ascendente sobre os governantes e burocratas. O canal principal de *accountability* vertical se daria nas eleições, que ocorrem apenas de tempos em tempos³⁷⁶. O prêmio para o bom governante se refletiria na sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou na eleição do candidato que recebe seu apoio; e o castigo seria exatamente o oposto, a chegada ao poder de seus adversários políticos. O controle periódico dos representantes por meio da eleição denota a limitação da *accountability* vertical, em função do vazio na avaliação das atividades realizadas durante o mandato.

O'Donnell frisa que mesmo em países que não satisfazem todas as condições de competição livre e justa, em especial no caso de países América Latina, o *accountability* vertical existe e assegura que esses países sejam considerados democráticos,³⁷⁷ na medida que os cidadãos podem exercer o direito de participar da escolha de quem vai governá-los. Entretanto, essas democracias latinas, incluindo a brasileira, não poderiam, segundo O'Donnell, serem denominadas representativas e sim delegativas³⁷⁸, pois têm por característica a predominância da vontade do presidente eleito, independente das promessas de campanha e dos interesses dos representados.

O controle vertical dos governos foi elevado à condição central na democracia, pois se manifesta como o principal instrumento de responsabilização dos governantes perante os

³⁷⁴ Ibid., p.5

³⁷⁵ CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p. 27.

³⁷⁶ O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Plataforma democrática*. Disponível em: < <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/11566.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2013. p. 2.

³⁷⁷ Ibidem, p. 2.

³⁷⁸ Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) consiedere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Ibid., p. 12.

cidadãos. Entretanto, a existência de mecanismos que assegurem a realização do processo eleitoral não garante, por si só, o bom desempenho democrático, pois os resultados da competição política são fortemente influenciados ou até mesmo designados pelas opções das instituições políticas, tal como o partido político. Nesse sentido, o processo eleitoral não oferece instrumentos que obriguem os políticos a cumprir as promessas realizadas em campanha, o que transfere, apenas, para o próximo pleito a possibilidade de avaliação, por responsabilização, do desempenho dos governantes³⁷⁹.

A outra dimensão do *accountability* corresponderia aos mecanismos horizontais de controle ou o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre os poderes³⁸⁰, na forma de freios e contrapesos. O desenvolvimento da democracia também trouxe novas instituições que complementam o controle mútuo exercido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, isto é, o aparecimento de novas agências governamentais que teriam por finalidade o monitoramento e a fiscalização do poder e de outros órgãos estatais, tal como os *ombudsman* e as instâncias responsáveis pela fiscalização e prestação de contas³⁸¹. A *accountability* horizontal não seria produto de agências isoladas, mas sim, de rede de agências. Nesse processo, tais agências acabam lidando com os limites e fronteiras das esferas de ação dos elementos formadores da poliarquia³⁸².

O'Donnell diz ter interesse na *accountability* horizontal devido à sua ausência, principalmente nas poliarquias mais recentes, que se caracterizariam pela adoção de regimes democráticos de governo, em estágio mais avançado de participação e oposição, no qual há liberdade de associação, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos competirem por apoio, fontes alternativas de informação, eleições limpas e livres, e instituições de controle das políticas para que elas sejam dependentes de voto e de outras manifestações de preferência.

Para ele, os cidadãos podem oferecer grande contribuição no exercício da *accountability* horizontal, a qual derivaria da ideia de que a legitimação da autoridade vem do todo e de cada membro do *demos*. Seria o caso, de cidadãos os quais, temporariamente, seja por meio de rodízio, sorteio ou eleição, estivessem a cargo das questões políticas, tomariam

³⁷⁹CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p.28.

³⁸⁰O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54. 1998. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44> > Acesso em: 19 set. 2012. p. 38.

³⁸¹Ibidem, p. 38.

³⁸²DAHL, Robert apud O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54. 1998. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44> > Acesso em: 19 set. 2012. p. 32.

decisões tendo em vista o bem de todos³⁸³. Essa participação ampla, ainda que não leve diretamente ao *accountability* horizontal; suscitaria a demanda por alto grau de transparência nas tomadas de decisão política.

Em contraste, haveria duas formas principais de violação da *accountability* horizontal³⁸⁴. A primeira consiste na usurpação ilegal por agência estatal de autoridade sobre outra, e, a segunda, consistiria na distribuição de vantagens ilícitas para determinada autoridade pública com a finalidade de obter outra vantagem para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela, o que poderia ser denominado de corrupção.

Diante disso, o autor faz recomendações para que sejam alcançados níveis razoáveis e crescentes de *accountability*. Como exemplo a decisão de colocar um ou mais representantes de determinado partido, que tenham se destacado no pleito eleitoral, na direção de determinada agência de fiscalização; profissionalizar as agências que desempenham papel de controle preventivo; permitir e fomentar a existência do Judiciário autônomo e independente do Executivo e do Congresso; encorajar a opinião pública na participação política, e, como elemento essencial, permitir a existência de agência capaz de produzir, coletar e analisar dados e indicadores socioeconômicos confiáveis e adequados³⁸⁵.

A classificação de O'Donnell representou o marco de referência no aprofundamento das discussões sobre *accountability*; o que não a privou de diversas críticas, que acabaram por colocar em evidência algumas limitações e problemas de sua conceituação. O que não diminui valor de suas reflexões no alargamento do debate sobre o papel da cidadania na atual democracia brasileira.

Interessante se observar que a responsabilização incorpora elementos liberais e republicanos ao sistema democrático. Para os liberais, seria por meio do sistema de freios e contrapesos que se alcançaria a limitação do poder, pois, por meio dele se estabelece o controle mútuo entre os poderes, o que levaria os representantes a, permanentemente, justificarem a legitimidade de suas ações perante a sociedade. Dentro do aspecto republicano tem como pressuposto a submissão do governante aos ditames da lei e a preservação da coisa pública, para o bom funcionamento do sistema político³⁸⁶.

A construção desse novo espaço público é sustentada na divisão de responsabilidades e ações entre governo e sociedade, ensejando o exercício, pela sociedade civil, na definição da

³⁸³ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Op. cit., p. 40.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 39.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 41.

³⁸⁶ CLAD, Conselho Científico do. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. Op. cit., p.28.

agenda do governo por meio da recomendação de ações prioritárias, tendo em vista a maior adequação entre demandas sociais e políticas públicas. A qualidade das sociedades democráticas modernas estaria diretamente relacionada à prática da *accountability*. Assim, a participação popular nas administrações políticas pode introduzir nova perspectiva ao regime; pois nela, a participação se apresenta como instância fundamental na construção de indivíduos conscientes e atuantes, visto que é nesse nível que ocorre o pleno desenvolvimento da prática participativa e da educação para a cidadania³⁸⁷.

3.3. Participação e a Transformação da Relação entre a Sociedade Civil e o Estado

A entrada em cena da sociedade civil, de modo mais orgânico, acontece a partir das últimas décadas do século XX, como efeito de sua própria organização e pelos novos papéis a ela atribuídos, muito em decorrência do cenário político internacional, marcado pelo fim dos regimes comunistas do Leste europeu, pela crise do *welfare state* e pelo paralelo crescimento de políticas neoliberais pelo mundo³⁸⁸.

Contudo, no cotidiano brasileiro a sociedade civil acomodava-se em sua própria fragilidade. A noção de cidadania estava muito distante da população, que, em grande parte, viviam em áreas rurais e abaixo da linha da pobreza. A sociedade civil era tida como invasora do espaço estatal, pois o Estado se ocupava com a centralidade do processo de desenvolvimento econômico e, posteriormente, assumiu a função de protagonista e garantidor do processo de redemocratização³⁸⁹.

Dentro da dialética da responsabilização, a sociedade civil não seria apenas beneficiada pelos mecanismos de controle de procedimentos, pois atuaria como vetor de influência sobre seus controladores, a exemplo da mobilização da opinião pública. Deste modo, a sociedade civil passar a exercer o controle sobre o governo de modo indireto, empregando instrumentos não institucionais, esses pressionam os atores com acesso aos mecanismos institucionais.

³⁸⁷ SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. p. 297 – 334. p. 301.

³⁸⁸ JARDIM PINTO, Celi Regina. As ongs e as política no brasil: presença de novos atores. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2000. p. 184.

³⁸⁹ Ibidem, p. 183.

A democracia, nesse sentido, não seria apenas a forma de organização do poder, compreenderia, também, a disposição de participação dos indivíduos no espaço público. A compreensão sobre o alcance e os limites da participação na sociedade política caminha para superação do modelo lógico formal da relação de *accountability*, consistindo na ampliação do arquétipo bidimensional da relação, em que o conceito, os mecanismos e as práticas de responsabilização constituem processo contínuo de agregação e inclusão daqueles que são, ou possam vir a ser, afetados pelas decisões provenientes dos agentes estatais.

Apesar do protagonismo da sociedade civil como ator e vetor das relações de responsabilização, não encontramos, uma realidade concreta de efetivação dos mecanismos que garantem sua atuação direta na responsabilização. Deste modo, ela se utiliza, principalmente, dos mecanismos de responsabilização clássicos e parlamentares para ser ouvida pelos representantes e agentes públicos. Essa técnica expõe a forma indireta de reivindicação, seja na prestação de contas transparentes do governo ou no requerimento de sanções em casos de justificativas ou condutas não aceitáveis.

Se for possível afirmar a existência de contexto evolutivo de técnicas de controle, constata-se que a responsabilização, utilizou-se, primeiramente, de procedimentos clássicos de controle, sejam eles o judicial, na garantia de direitos dos cidadãos perante os governantes e na fiscalização do uso da verba pública, o parlamentar, por meio dos mecanismos de freios e contrapesos, e, em menor medida, alguns poucos instrumentos de participação popular ou de controle social independentes dos poderes públicos³⁹⁰, com vistas a alargar a transparência governamental. Em diferentes graus, esses mecanismos se desenvolveram nas democracias do pós-Segunda Guerra Mundial e se tornaram fundamentais no combate a corrupção e no avanço da fiscalização sobre os governos.

No exemplo brasileiro, constata-se, em leves traços, a utilização de controles parlamentares e procedimentais, como mecanismos de impedimento de tirania e corrupção dos governantes, a exemplo a Ação Popular que esta prevista constitucionalmente desde o ano de 1934, que em tese reuniria todos os elementos estruturantes de exercício da responsabilização, mas que efetivamente não se tornou instrumento eficaz de transformação do poder estatal. A eficácia parcial do mecanismo, para não promover uma desqualificação desmedida, se deve ao fato de que a participação popular não foi suficiente para sedimentar à cultura local de controle estatal.

³⁹⁰CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p.29.

Nesse plano, as relações entre partidos políticos e a sociedade se inclinam a uma dualidade complementar e conflitiva³⁹¹. Ela é complementar no sentido de que partidos e governos parasitam a sociedade civil para identificar novos temas e causas que lhe permitam manter sua dimensão transcendente, uma vez que, em regra, abstiveram-se das ideologias que os alimentavam e, conflitiva, na medida em que, a sociedade civil tende a expurgar a legitimidade dos partidos e governos constituídos, o que representaria a potencial desmoralização da vida política em países com democracia menos consolidadas.

Pesquisa realizada no espaço geográfico latino americano analisou a gestão pública e o nível participação dos cidadãos nas tomadas de decisões do poder estatal³⁹². Constatou-se que nos países latino-americanos ocorre o processo estatal de modernidade inconclusa, caracterizado pela cultura de apropriação do público pelo privado. Com isso, o resultado evidente é a inexpressiva presença de esfera publica que permita, no plano das decisões políticas, a representação de diferentes interesses sociais.

Em decorrência desse resultado, o desafio vital residiria em construir ou fomentar a esfera pública, pois na América Latina na construção do Estado-nação, não se erigiu a sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício da cidadania³⁹³. Socorre-se, assim, ao indispensável movimento de publicização das ações públicas na direção da criação de espaços públicos, nos quais os indivíduos sejam investidos de representatividade e ultrapassem a dicotomia entre estatal-privado, viabilizando a conformação da institucionalidade da sociedade civil, para tenha condições de participar do controle do poder e na tomada de decisões.

No caso dos presidencialismos latino-americanos, os governos gozam de baixa legitimidade ou sequer são democráticos. A sociedade civil tende a se considerar mais legítima que o próprio governo.³⁹⁴ Contudo, o Poder Executivo tem obtido grande autonomia em relação aos outros poderes, principalmente, pelo uso indiscriminado de decretos que aumentam seu poder de governo³⁹⁵. A solução para remediar tal executivismo se encontraria, em grande medida, no uso dos mecanismos de *accountability* horizontal, tais com o controle

³⁹¹ SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 73.

³⁹² O projeto envolveu pesquisadores pertencentes aos quadros do CEDEC, PUC-SP, FUNDAP, UNESP e FGV, em 1999. A pesquisa desenvolveu um estudo do Mercosul nos governos subnacionais dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Op. cit., p. 1.

³⁹³ Ibidem, p. 1.

³⁹⁴ SORJ, Bernardo. Op. cit., p. 72.

³⁹⁵ CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão publica latino-americana. Op. cit., p.15.

parlamentar, as auditorias financeiras externas, nas ações dos promotores públicos e do Poder Judiciário³⁹⁶.

O impasse existente denota o confronto entre as tentações de retorno autoritário e as profundas mudanças institucionais necessárias a seu aprofundamento, com isso a consolidação democrática não poderia ser atingida sem a reforma da própria estrutura do Estado. O resgate da legitimidade do Estado passa pelo exercício da cidadania nos moldes da democracia participativa contrapondo-se às características negativas do modelo representativo. A transformação democrática do Estado exigira como condição o aumento ou melhora das condições de governança do sistema estatal, principalmente, na redefinição das relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado³⁹⁷.

O Centro Latinoamericano de Administración el Desarrollo (CLAD) em seus estudos identificou que esses mecanismos se tornaram insuficientes ao final da década de 1960, muito em decorrência da expansão do aparato estatal, associado à exacerbação da burocracia, do corporativismo e da busca de benefícios individuais dos políticos e dos funcionários públicos, com isso determinados espaços da atuação governamental fugiram do controle da sociedade ou de suas instituições representativas³⁹⁸. Deste modo, o conselho orienta que, atualmente, é necessário repensar a lógica do funcionamento da *accountability*, principalmente, a partir das mudanças ocorridas a partir da década de 1980, as quais sejam: a crise do modelo de Estado instaurado no pós-guerra; as falhas do modelo burocrático clássico e no aumento dos instrumentos de participação social na administração pública³⁹⁹.

Ainda que incipiente, o desenvolvimento da cultura democrática no Brasil tem demandado o exercício, contínuo e gradativo, de *accountability*. A ênfase se pauta na necessária transparência das instituições de Estado e das políticas públicas por ele implementadas. Dentre os mecanismos existentes para efetivação da democracia participativa destacam-se o orçamento participativo, que se consolida como instrumento de gestão do governo e a consolidação da transparência como elemento de estabilização das relações entre representantes e representados.

³⁹⁶ CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p.15.

³⁹⁷ LISZT, Vieira. Op. cit., p.16.

³⁹⁸ O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) financiou, no ano 2000, os estudos e a publicação dos resultados de pesquisa sobre a avaliação, reforma e gestão pública para América Latina. A pesquisa foi desenvolvida pelo Centro Latinoamericano de Administración el Desarrollo (CLAD) e traduzida para o português no ano de 2006.

³⁹⁹ CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. Op. cit., p.30.

Salienta-se que no Brasil, a crise do Estado desenvolvimentista coincidiu com a transição democrática no final dos anos 70 e entrou em debate a democratização da vida política brasileira, com a construção de efetivos canais de cidadania no próprio centro da agenda política nacional. Em decorrência conduziram a Constituição de 1988 a valorizar os direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local⁴⁰⁰. É nesse contexto que, a partir do final dos anos 1980, ganha visibilidade nacional a política de Orçamento Participativo, em especial, com a experiência de Porto Alegre, pois teria possibilitado uma gestão eficaz e muito democrática dos recursos urbanos⁴⁰¹.

A democracia participativa conduz à ideia de orçamento participativo e o conceito de orçamento participativo se revela como o mecanismo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária⁴⁰². Seria uma forma de equilibrar a articulação entre a democracia representativa e direta, baseado em critérios universais de participação, que deverão vigorar mediante assembleias regionais e temáticas. Para seus defensores suas maiores qualidades seriam o aumento da visibilidade do processo orçamentário e a ampliação da participação de pessoas envolvidas⁴⁰³; o que possibilitaria o aumento do controle social e do comprometimento do poder público municipal com práticas mais transparentes.

As articulações entre representação e participação se apresentariam como um dos principais problemas identificados entre a dinâmica do orçamento participativo, os cidadãos e as organizações populares⁴⁰⁴, ou seja, as relações entre participação e representação não são tão pacíficas quanto se imaginam, uma vez que num ambiente tão vibrante, não há garantias de que a representação não seja frustrada, seja pela violação dos princípios do mandato, manipulação das assembleias ou até mesmo pela profissionalização da representação popular. Para aumentar o ceticismo, colocou-se grande nuvem de dúvida sobre a capacidade de funcionamento do orçamento participativo em contextos de desigualdades políticas e

⁴⁰⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de porto alegre*. Coimbra: Edições Afroramento, 2002. p.16.

⁴⁰¹ Ibidem, p. 17.

⁴⁰² Ibid., p. 74.

⁴⁰³ AZEVEDO, Sérgio de. *Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos*. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/site/prof/foto_p_downloads/fot_6026oyyamento__paytipicativo__potencialidades_e_consfbangimentos_11_pdf.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2012.

⁴⁰⁴ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de porto alegre*. Op. cit., p. 78.

econômicas, onde sua articulação poderia não ser suficiente para realizar todas as possibilidades institucionais que seus partidários apostam⁴⁰⁵.

Ocorre que a implementação do orçamento participativo impõe a restrição decisória do poder Legislativo, e, não por menos, essa relação tem sido de permanente conflito. Com a impossibilidade de alterar substancialmente a proposta orçamentária, estariam os legisladores, implicitamente, impedidos de incluir nele os interesses, individuais e coletivos, de suas comunidades eleitorais. Teoricamente, ao remeter para o Legislativo a proposta de lei do orçamento, o órgão teria a prerrogativa constitucional de debatê-lo e aprová-lo, mas a prática mostrou que essa aprovação não passaria de uma mera formalidade⁴⁰⁶.

Embora o orçamento participativo não seja o parâmetro de solução virtuosa para os problemas da representação, seus entraves não impediram a elevação dos padrões de qualidade política. A interação, competição e cooperação entre os diferentes atores individuais ou coletivos envolvidos, nos locais implantados, fomentou o aprendizado da política enquanto arena de alianças, negociação conflitos e barganhas⁴⁰⁷, por seu turno, ao final do processo, pode-se alcançar, por todos os envolvidos, visão mais realista das possibilidades de implementação do orçamento. Nesse sentido, o futuro do orçamento participativo depende, em grande medida, do fortalecimento e ampliação de seus princípios e prática de participação democrática, aliado, a um aperfeiçoamento e consolidação de sua autonomia, a fim de que se rompa definitivamente com a velha política clientelista⁴⁰⁸.

A participação exige, como algo incontornável, a transparência da organização administrativa e a transparência da organização administrativa exige clareza e postula pela criação de organismos idôneos capazes de controlar, verificar e promover sua implementação⁴⁰⁹. A democratização do Estado ao adotar a política transparência, por razões lógicas, determina a abertura do sistema político para a avaliação pública, isto é, a transparência designa instrumentos e iniciativas para promoção, visibilidade e acessibilidade

⁴⁰⁵ BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos apud PRZEWORSKI. A. O estado e o cidadão. São Paulo: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3227/1/sociedade_civil_agente_reforma.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2013. p.4.

⁴⁰⁶ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de porto alegre*. Op. cit., p. 107.

⁴⁰⁷ DE AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79 – 97, jan. / mar.. 2002. p. 87.

⁴⁰⁸ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de porto alegre*. Op. cit., p. 111.

⁴⁰⁹ SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. *O princípio da separação dos poderes e os novos movimentos sociais: A administração pública no estado moderno:entre exigências de liberdade e organização*. Coimbra: Almedina, 1995. p.131.

às informações e ações governamentais. Dessa forma, para crescentes delinquências do homem público, a prática da transparência como mecanismo indutor de conduta e políticas públicas, tem o condão de submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania.

Transparência consistiria em traduzir ou demonstrar ao cidadão os benefícios e resultados produzidos por determinada ação ou atividade governamental. Nesse sentido, o conceito de *accountability* teria seu conteúdo normativo expresso pela ideia de publicidade⁴¹⁰, com vistas a consolidar perspectivas de efetiva concretização do princípio democrático⁴¹¹. Os fundamentos de *accountability* seriam fortalecidos e, reflexivamente, fomentaria o aprimoramento da arquitetura institucional de responsabilização dos governantes frente aos governantes.

A informação se apresenta como oxigênio da democracia⁴¹² e, a transparência é estimulada como valor fundamental na gestão pública, de modo a ampliar o acesso, pela comunidade, das ações realizadas pelos agentes públicos. Essa determinação tem suas raízes na teoria da agência, que pressupõe uma relação de autoridade entre aquele que delega e aquele que é delegado⁴¹³. O principal delega ao agente um poder para realização de algo de seu interesse, cabendo ao agente atuar em nome dos interesses do principal⁴¹⁴, e, nesse sentido, a questão informação toma proporção de relevância, e demanda uma concepção de *accountability* centrada na abertura da razão do Estado para o conhecimento do principal, o qual é compreendido como a cidadania em sua concepção mais abrangente⁴¹⁵.

A teoria da agência entende a transparência como estrutura de conformação de *accountability*, contudo, o cidadão é tido como investidor e consumidor de bens públicos, a semelhança das relações de mercado e a transparência estatal serviriam como redutores de incertezas de investimento⁴¹⁶. Todavia, à teoria da agência torna-se alvo de diversas críticas, em especial, porque reduz a papel do cidadão no processo democrático, tido, apenas, como consumidor passivo.

⁴¹⁰ FILGUEIRAS, Fernando. Op. cit., p. 70.

⁴¹¹ Ibidem, p.80

⁴¹² O direito de acesso à informação, previsto no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, não é apenas um direito em si, mas também um mecanismo para o exercício de outros direitos. Sem informação sobre o direito à saúde, à moradia, à educação ou outros, os cidadãos não são capazes de determinar se eles estão sendo respeitados ou não. Portanto, se por um lado o direito à informação pode ser entendido como parte de um grupo mais amplo de direitos civis e políticos, por outro, ele está essencial para a proteção dos demais direitos humanos. ALEM TRANSPARÊNCIA pública. *Article 19*. [200-]. Disponível em <http://artigo19.org/?p=564>. Acesso em: 2 jun. 2012

⁴¹³ FILGUEIRAS, Fernando. Op. cit., p. 71.

⁴¹⁴ Ibidem, p. 71.

⁴¹⁵ Ibid., p. 72.

⁴¹⁶ Ibid., p. 72.

Com relação a esse problema de informação, Filgueiras entende que o conceito de *accountability* deve intensificar o uso da informação como meio de aprimoramento da noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade⁴¹⁷, isto é, servir como mecanismo indutor de responsabilidade política, pois a transparência elevaria ao máximo a *accountability*, que por sua vez, nos limites da informação prestada, garantiria um sistema de responsabilização eficiente.

A política de transparência se dimensiona de modo mais amplo, até mesmo que o conceito de publicidade, e acaba por incidir como princípio democrático geral, encontrando realização em normas legislativas que não podem se identificar, somente, com a publicidade e o direito de acesso. Enseja-se a conexão entre transparência e articulação da participação⁴¹⁸, que pressupõe a disponibilização, diretamente aos interessados e cidadãos, de informações de qualidade relacionadas com a atuação administrativa por meio de tecnologias próprias, como condição de participação da cidadania no bojo do processo de autonomia coletiva e de controle social das políticas públicas⁴¹⁹.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é tida como marco regulatório de transparência, pois nela, constituiu o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII).

Recentemente, em novembro de 2011, foram sancionadas duas leis que, conjuntamente, representaram significativa conquista no processo de construção da democracia participativa. A Lei n. 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação, estabeleceu os procedimentos para o acesso às informações públicas e a Lei n. 12.528 instituiu a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Verifica-se, em ambas, a valorização do pluralismo e da ruptura com a cultura do sigilo, que torna o conhecimento privilégio de poucos, pautado na suposta imaturidade ou despreparo do cidadão para o exercício de seus direitos.

⁴¹⁷ Ibid., p. 76.

⁴¹⁸ SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. Op. cit., p.138.

⁴¹⁹ SIMÕES PIRE, Maria Coelis. Transparência e responsabilidade na gestão pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, ano XXIX, p. 60 – 74, out./dez. 2011. p. 66.

Outros dispositivos legais se destacam e ratificam a amplitude do conceito de transparência arraigado na dinâmica legislativa brasileira. No campo infraconstitucional a Lei Complementar n.º 101, de 4.5.2000, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, instituiu um sistema de planejamento e de execução orçamentária em uma dimensão de disciplina fiscal até então inexistente. Este texto sinalizou quais instrumentos voltados à transparência na gestão fiscal eram pretendidos para estabelecer parâmetros para dinâmica financeira dos entes políticos. Em relação à transparência na gestão fiscal, saliente-se que, no ano de 2009, por meio da Lei Complementar n.º 131, foram acrescentados novos dispositivos com objetivo de determinar a publicidade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal, também, impõe o exercício da transparência no manejo dos recursos públicos, por meio de mecanismos estabelecidos para proporcionar ao cidadão plena visibilidade da movimentação administrativa.

SÍNTESE CONCLUSIVA

Esta investigação pretendeu analisar os desafios e as contradições inerentes à formação da democracia, a partir do cenário de formação e racionalização das relações políticas modernas, sem que o recurso à antiguidade fosse negligenciada. A opção buscou compreender analiticamente a construção das formações políticas soberanas e, em paralelo, problematizar e desmitificar as dimensões da sociedade civil como corpo legitimador coletivo das pretensões individuais.

Para que se articulasse envolvimento teórico com o que podemos afirmar serem os meandros na formação da democracia antiga enfatizou-se a realidade sociopolítica na Grécia e na Roma republicana. As proposições políticas que consentiram com a ruptura entre os modelos de sociedades foi o panorama para as paulatinas mutações histórico-políticas ocidentais, as quais decorreram de atos de resistência individual, fossem no enfrentamento dos limites das formas de liberdade humana, percepção a qual, noutro momento, plasmou-se também na luta para o estabelecimento de um mundo mais plural. Essa pluralidade foi explorada nas contraposições e nas concentrações de poder refletidas na figura dos reis ou dos líderes religiosos.

A compatibilização entre as relações de formação da democracia e a sua efetiva instalação na era moderna exigiu a elucidação das teorias políticas que justificaram o rompimento das ideias de construção do ente abstrato controlador de todos: O Estado consubstanciou-se como ente imperante e monopolizador das formas de domínio. Assim sendo, efetuou-se a reflexão sobre as diversas adjetivações teóricas que lhe conferiram a primazia sobre todos. E, apesar de existirem diversas formas de avançar no conhecimento desses desdobramentos históricos, ênfase foi perseguida na leitura de sua conjuntura e sua articulação entre ciência política e Direito.

A coerção exercida pelo Estado foi à tônica que prevaleceu no período medieval. Os elementos de contato e distanciamento na transcendência da unidade do corpo político se solidificaram. Ao deparar-se com as dimensões ilimitadas do Estado, articulou-se a produção de novo modelo de controle do poder. Tanto os teóricos, quanto os sujeitos, militaram para transformação deste ente soberano, com vistas a romper com seu caráter opressor, priorizando e valorizando a defesa da liberdade individual. A junção de interesses surtiu efeito, e, o

modelo liberal, recebeu autorização para se expandir. Na modernidade, com a superação e a substituição do Estado Absoluto, o poder outrora concentrado nas mãos do governante, passa a ser observado nas premissas segundo as quais as finalidades concentram-se em assegurar a coexistência pacífica das liberdades individuais.

Este panorama se caracterizou pelo reposicionamento do homem na teoria política e essa mutação gerou extravagância por parte dos detentores do poder. O debate se prolongou e, finalmente, propôs fim ao modelo estéril de representante divino. Era necessário capturar a essência dos indivíduos para racionalizar a formação do representante. No entanto, o representante imaginado deveria transcender à unidade e às divisões do corpo; no diálogo de construção dos valores ligados à igualdade entre os indivíduos, que foram passo a passo mais proeminentes. A representação apresentou como ideário político refletido o pluralismo social que se desenvolveu de forma institucionalizada.

Por esmero e fidelidade teórica, realizou-se a distinção do progresso formal da representação nos cenários mais relevantes, sejam eles: francês, inglês e americano. No âmbito da sociedade inglesa a representação instalou-se, quase que de modo instintivo, sobre o fluxo da razão prática anglo-saxônica. Por sua vez, o racionalismo iluminista deu a tônica na construção teórica francesa e o modelo americano, se identificou por sua peculiar formação social, sem hierarquia ou hereditariedade europeia, e, em substituição a essas estruturais sociais, desenvolveu as bases para a representação constitucionalmente limitada.

A institucionalização da representação exigiu a presença da figura humana como fonte de legitimação; a figura do cidadão recebeu particular relevo como indivíduo que se desgarrou das questões particulares para se dedicar, com força e energia, ao bem comum. No compasso do modelo marshalliano, efetuou-se o paralelo entre as concepções históricas de cidadania; seu *status* legal e sua conceituação semântica, isso para a finalidade de compreender-se a profundidade e o alcance do termo. Verificaram-se distinções extremas: o ente coletivo racionalizado, enquanto corpo legitimador do poder liberal, não foi suficientemente capaz de massificar os ideais da nação.

Assim sendo, o avanço prevalente sobre a cidadania residiu em ultrapassar a concepção ingênua de titularidade de direitos civis, políticos e sociais. Por meio de processos construtivos, não necessariamente inclusivos, buscou-se compreender as nuances normativas fundamentais e os conteúdos produzidos. Tendo-os como movimentos de transformação política, a empreitada proposta exigiu o socorro aos outros campos das ciências, isso para considerar a especificidade da realidade social brasileira. Nesta etapa do texto, a finalidade precípua foi de ir além de divagações teóricas analíticas, aprofundando a dimensão histórico-

sociológica. Identificou-se que em face ao dinamismo e à mutação conceitual, o espaço da cidadania deixou de se concentrar na estrutura estatal, legitimando e fomentando a manifestação de atores coletivos. Noutras palavras, o Estado parece sair da cena do incrementador da cidadania.

Um dos argumentos justificativos para a concretização do modelo liberal seria o de que os cidadãos não foram preparados para expropriar os espaços públicos, por outro lado, a legitimidade ascendente alçou vôo para não mais retornar ao modelo medieval de submissão. Como reflexo da inexpressividade da participação, percebeu-se que a legitimidade capaz de alterar o cenário destacava aquela alimentada pelos ideais republicanos, a partir do dimensionamento, resgate e fortalecimento dos sujeitos constituintes que entre si pactuam e consentem com o governo, incrementados do poder de concretização da ordem social.

A dialética entre igualdade e democracia trouxe para o texto a exploração da materialização do exercício da cidadania por meio da democracia participativa. A releitura dos clássicos da democracia, os quais foram utilizados como vetores de elucidação, prestígio e deterioração da comunidade política ensejou o redimensionamento crescente da participação do cidadão enquanto agente indutivo no processo eleitoral, o que demonstrou os limites de operacionalização da soberania popular nas sociedades pluralistas.

E possível então afirmar que a tensão entre poder institucionalizado e o anseio de emancipação do indivíduo culminou com a escolha da representação como o arranjo possível de inclusão e operacionalização na disseminação do poder decisório, o que, por certo, implicou no reenquadramento do instituto da delegação dentro do processo sinérgico de construção do direito de eleger àqueles que decidiam em nome da coletividade.

Analisadas as possibilidades de expansão da participação política nas sociedades complexas através do diálogo no interior da teoria democrática, em paradoxo, verificou-se que a participação dos cidadãos nos processos decisórios destas mesmas sociedades, se radicou limitadamente, expondo a fragilidade da operacionalização dos mecanismos representativos.

Na defesa da ampliação do processo de democratização foram relativizadas as diluições analíticas e normativas, isto tanto do ponto de vista da operacionalidade da representação ativa de cidadãos, quanto da consciência política desta participação coletiva. Revisitar a concepção moderna de soberania popular permitiu compreender a forma de contestação do monopólio da vontade e da liberdade política. Entretanto, ficou evidenciado que nem todo ideal, ao ser almejado, alcança os resultados esperados. O modelo idealizado

pela teoria da democrática da participação, além de receber diversas críticas, mostrou-se complexo, com dificuldade de universalização e exequibilidade.

Após essas contribuições, destacou-se ainda a identificação do papel da sociedade civil, dentro e fora, da institucionalização do Estado; o controle compartilhado decorrente da implementação da democracia participativa e a possibilidade de intersecção e convergência desta com a cidadania constituída no plano nacional de redemocratização. O papel do cidadão excedeu os limites do voto e a reivindicação de cidadania política, ainda que por meios institucionalizados, se materializou, também, na incorporação do conjunto de direitos advindos da cidadania. Reconfigurada a relação de pertencimento do indivíduo no processo de construção das decisões, a representatividade não é apenas escolha de representantes é opção por direitos.

Comprovou-se que a instituição do sistema representativo no Brasil foi entorpecida, pois radicada em preceitos formais de ascensão ao poder e que, historicamente, alijou o cidadão comum do exercício dessas prerrogativas na sua plenitude. A legitimação outorgada e não construída, simbolicamente, se mostrou como alimento intragável ao jovial ser democrático brasileiro.

Para tanto, os mecanismos da responsabilização, que, em princípio, no contexto da redemocratização, implicariam em instrumento de controle do poder, mas que, assumiram, também, a função de meta-valor democrático, os quais incrementaram as prerrogativas do cidadão face à capacidade de agir na arena pública, tanto quanto viabilizando e a institucionalização de mecanismos populares de resistência ao patrimonialismo estamental, restaram destacados como contra-força à rigidez institucional.

Nesse contexto, foi proposto o aprofundamento dos estudos sobre as dilações dos autores que se debruçaram sobre a questão conceitual da responsabilização e, assim, foi possível notar a ausência de consenso em relação à definição do próprio conceito de *accountability*. Com esforço, aproximou-se um conceito mínimo, porque ainda desprovido de análise contextualizada, que se resumiu nas propostas de mecanismos de controle do poder com natureza jurídica de relação obrigacional, que coage os agentes encarregados da administração de interesses públicos, tornando públicas as motivações de suas condutas, conduzindo à implementação da representação e possibilitando aos cidadãos o questionamento dos atos de seus representantes.

Não menos importante foi o esforço de identificar e sintetizar determinados e específicos mecanismos de convergência da cidadania, como reflexos do processo de massificação da democracia participativa. O texto orientou-se pela demonstração incipiente de

algumas técnicas de controle popular inseridas em períodos históricos brasileiros, nos quais o próprio conceito de democracia, quando muito, poderia ser denominado como mero termo de manual de ciência política.

A necessária aproximação da realidade democrática contemporânea permitiu algumas considerações sobre a função do cidadão no exercício de *accountability*. Nesse plano, no qual a transcendência do indivíduo estaria na superação dos mecanismos formais de controle e no alcance de efetivos graus de participação, no caso, por meio da participação na formulação do orçamento participativo; na gestão das políticas de transparência estatal e, por fim, no aprimoramento da noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. (Pensamento Crítico;v.10)

ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Trad. Lisa Stuart. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*. São Paulo, n.55-56, p. 85-103, 2002.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTOTELES. *Política*. 3. ed. trad. Mário da Gama Kury. Brasília:UNB, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. *Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos*. Disponível em:<
http://sinop.unemat.br/site/prof/foto_p_downloads/fot_6026oyyamento__payticipativo__poteencialidades_e_constbngimentos_11_pdf.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2012.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79 – 97, jan. / mar. 2002.

BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: Estudos de nossa ordem social em mudança*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33 p. 5-16. 1994.

BIGNOTTO, Newton. Humanismo cívico hoje. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____; BOVEIRO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. *A era dos direitos*. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira. rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 13. ed. Brasília: UNB, 2010. 5ª reimpressão. Vol. I/II.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição política do império do brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 03 set. 2012.

_____. Constituição (1891). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm >. Acesso em: 03 set. 2012.

_____. Constituição (1934). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm >. Acesso em:
04 set. 2012.

BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, Estado-nação e sociedade*. p. 1-27. Disponível em: <
http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-Estado-Estado-na%C3%A7%C3%A3o_sociedade.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2012.

_____. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 85-104, 1995.

_____; GRAU, Nuria Cunill. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____; GRAU, Nuria Cunnil. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

_____. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Trad. Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CALDEIRA, Jorge. *A nação mercantilista*. São Paulo: Editora 34, 1999.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.24, n. 2, fev./abr. p. 30-49, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, v. 9 n. 18 p. 337-359. 1996.

_____. A cidadania na encruzilhada. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. In: *Encontro de Administração Pública e Governança*, 2006, São Paulo. ANPAD, 2006.

CLAD, Conselho Científico do. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunnil. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28/29. p. 85-106, 1993.

CORTINA, Adela. *Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania*. Trad. Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005.

COSTA, Emília Viottida. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6.ed. São Paulo: UNESP, 1999.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

_____. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: UFPR, 2012.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. Jean Melville. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio. A democracia representativa e a democracia participativa. *Direitos Fundamentais & Justiça*. Porto Alegre, n.13, ano 4, out./dez. p. 202 – 224.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria do estado*. 29.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DE PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43, nov./dez. p. 1343 – 1368, 2009.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, out./dez. p. 13 - 26, 1996.

ELEY, Geoff. *Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública no municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. (Org.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2010.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência, publicidade e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente. *Lua Nova*. São Paulo, n.71, p. 11-39. 2007.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro y Maria Beatriz Nizza Silva. São Paulo: Nova Cultural. 1999.

HORTA, José Luiz Borges. Uma breve introdução à filosofia do estado de John Locke. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 90, jul./dez. p. 239-260, 2004.

JACOBI, Pedro. Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 95-108.

JARDIM PINTO, Celi Regina. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Unifesp, 2000.

JOHNSON, A. G. *Dicionário de sociologia*. Guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1988.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua nova*, São Paulo, n.67, p. 49-103, 2006.

LECHTE, John. *50 pensadores contemporâneos essenciais: do estruturalismo à pós-modernidade*. Trad. Fábio Fernandes. 3. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2003.

LISZT, Vieira. Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/cidadania_e_sociedade_civil_no_espaco_publico_democratico.pdf>. Acesso em: 10 nov.2012.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história*. 2. ed. São Paulo: MaxLimonad, 2002.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. In: Encontro Nacional Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração, 22, 1998, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott; WELMA, Cristopher apud CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006, São Paulo. ANPAD, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATOS, Marlise. *Cidadania porque, quando, para quê e para quem ?Desafios contemporâneos ao estado e à democracia inclusivas*. Disponível em <<http://www.fnf.org.br/wp-content/uploads/2009/09/cidadania.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Autorização e accountability na representação democrática. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Papers_II_Coloquio/Luis_Felipe_Miguel_Paper_Coloquio_DCP_USP_2012.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2013.

MIGUEL, Luiz Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fevereiro, p. 123-140, 2003.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Tradução da edição portuguesa. Rio de Janeiro:Forense, 2002.

MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gadiva, 1996.
_____. *Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/02/teoria.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2012.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. *Revista IDEAS*, v. 3, n. 2, , jul./dez. p. 170-196, 2009.

MULLER, Friedrich. *Quem é povo: a questão fundamental da democracia*. Tradução Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 4 ed. rev. e .atual. São Paulo: RT, 2009.

NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org). São Paulo: 34, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54. 1998. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44> > Acesso em: 19 set. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Plataforma democrática*. Disponível em: < <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

_____. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. Trad. Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, Sheila Elias de. Cidadania: uma história da palavra. *Revista Matranga*, Rio de Janeiro, v. 19 n. 19 p. 106-124, jul. / dez. 2006. Disponível em: < <http://www.pgletras.uerj.br/matranga/matranga19/matranga19a06.pdf> >. Acesso em: 30 jul. 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PITKIN, Hanna F. Representação: palavras, instituição e idéias. *Lua Nova*, n° 67, p.15-47, 2006.

PRZEWORSKI. A. O estado e o cidadão. São Paulo: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. Disponível em: < https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3227/1/sociedade_civil_agente_reforma.pdf >. Acesso em: 08 jun. 2013.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. Disponível em: < <http://www.cefep.org.br/documentos/textoseartigos/democracia/gestaopublicademocraticaparacortez.doc/view> > Acesso em: 20 set. 2012.

RIBEIRO. Renato Janine. Democracia versus republica: a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG. 2000.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Coleção Os Pensadores São Paulo: Nova Cultural, 1973.

ROUSSEAU, J.J. *Do contrato social*. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. *Discurso sobre a origem das desigualdades entre os homens*. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1987.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *O Estado e os modos de produção de poder social*. Disponível em < <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/07>> Acesso em: 16 ago. 2012.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SEGATTO, José Antonio. A presença de gramsci na política brasileira. in Gramsci: a vitalidade de um pensamento. AGGIO, Alberto (Orgs.). Apresentação Leandro Konder. São Paulo:Unesp, 1998.

SIERRA, Vânia Morales. *Crise das representações e o déficit de urbanidade*. Disponível em: < http://www.achegas.net/numero/vinteequatro/vania_sierra_24.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *Exposição refletida dos direitos dos homens e do cidadão*. Trad. Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. p. 297 – 334.

SIMÕES PIRE, Maria Coelis. Transparência e responsabilidade na gestão pública. *Revista do Tribunal De Contas Do Estado De Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, ano XXIX, p. 60 – 74, out./dez. 2011.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado: novos paradigmas em face da globalização*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de porto alegre*. Coimbra: Edições Afroramento, 2002.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Seminário Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado*. Disponível em: <<http://www.empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20solid%C3%A1ria%20e%20participativa%20do%20Estado.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

SOUZA, Raquel. O direito grego antigo. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). *Fundamentos de história do direito*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios – a promessa não-cumprida de benefícios globais*. Trad. Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.

STRECK, Lênio Luiz; DE MORAIS, José Luiz Bolzan. *Ciência política e teoria do estado*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. *O princípio da separação dos poderes e os novos movimentos sociais: A administração pública no estado moderno:entre exigências de liberdade e organização*. Coimbra: Almedina, 1995.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia*. Coleção: Economia e Política. trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67. p. 191-228. 2006. Trad. Mauro Soares. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>> Acesso em: 06 mar. 2012.

VIOLIN. Tarso Cabral. A sociedade civil e o estado ampliado, por antonio gramsci apud Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. Disponível em <<http://www.cejur.ufpr.br>>. Acessado em 16 de Ago.2012.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Trad. de M. Irene de Q.F. Szmrecsányi, Tamás J.M.K Szmrecsányi. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2001.

WERNECK VIANA, Luiz de Carvalho; REZENDE, Maria Alice. República e civilização brasileira. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 5 n. 8 p. 7-33, jan./jun. 2000. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/830/691>>. Acessado em: 29 ago. 2012.

