

Gestão democrática – os requisitos fundacionais à participação e deliberação públicas

Democratic gestion – essential points to a public participation and deliberation

SILVA , Rogério Luiz Nery da *

Resumo: O presente estudo, desenvolvido a partir das leituras realizadas na New York Fordham University – Law School, a universidade jesuíta americana, insere-se no contexto da atividade de pesquisa como parte da produção do grupo de trabalho específico em Efetividade de Direitos Fundamentais Sociais, na Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), inspirado pelas úteis indicações de leitura ofertadas por Valle e busca refletir acerca do papel social e da responsabilidade do Estado no tocante à formulação das políticas públicas. Para tanto, inflete-se sobre a vertente holística na busca da discussão de alternativas para uma participação democrática mais efetiva, não em simples oposição ou resistência à ação meramente técnico-burocrática estatal, mas, em verdade, em franca articulação ou conjugação aos sistemas tradicionais, como ferramenta estimuladora de efetividade destes.

Abstract: *The present essay, from the readings made in New York Fordham University – Law School, the Jesuit American University, comes into the context of researching as a part of a specific work team about Social Fundamental Rights effectiveness, developed at Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), with the special help of Valle, which intends to discuss the State social role and its responsiveness about public policies making. Towards this objective, an holistic sight is taken, looking forward some alternatives to the democratic participation, to become effective, not as an opposition to burocratic administration, but also in order to find a real way out to bring together both the traditional system and the participative version, as an instrument of reality.*

* Direito Público; Evolução Social; Direitos Fundamentais Sociais; dr.rogerionery@gmail.com

Em meio às suas múltiplas funções, vê-se sobressair a gestão política dos setores e vetores sociais: saúde, segurança, educação, assistência, previdência, moradia, saneamento básico, lazer, entre outros.

Palavras-chave: Participação. Políticas públicas. Direitos sociais.

Between all those functions, we consider it's possible to come up a social vector in the sector of politic management up to bring health, security, education, assistance and many other needs and rights.

Keywords: Participation. Public policies. Social rights.

Introdução

A arquitetura institucional, representada pelo conjunto de órgãos desconcentrados ou de entidades descentralizadas autárquicas, fundacionais ou paraestatais originalmente onerada com o atendimento das demandas sociais, caracterizou-se pela existência, ou ao menos expectativa de existência de uma infraestrutura instrumental de planejamento das ações necessárias a implementar, considerado potencial quadro de disponibilidades entre recursos públicos financeiros, materiais e pessoais a servir de pedra de toque para a definição das estratégias para sua alocação, com especial destaque aos aspectos atinentes ao financiamento das ações políticas, econômicas e sociais, que caracterizassem condições de possibilidade do atingimento das metas e objetivos sociais do Estado-administração.

Com esse intuito, obrigatório se mostrou superar o centralismo tecnicista, rigidamente arraigado no contexto das administrações públicas, partindo-se de diagnóstico do *status quo* para buscar indicações dos pontos a serem alicerçados ou reforçados, com base nas novas visões de mundo globalizado, a fim de concretizar o cumprimento do novel projeto civilizatório, permeado por valores, linguagens, sentimentos, necessidades e expectativas dos diversos atores políticos e sociais, para além de uma casta burocrática governamental – cogita-se da participação mais efetiva do cidadão comum, por lógico, nem tanto por um presumido grau de preparo técnico ou proficiência, mas, em verdade, pela proximidade com as vicissitudes da vida cotidiana, o que o credencia como legítimo porta-voz das necessidades e angústias do detentor primário do poder constituinte: o povo.

A investigação permitirá vislumbrar novos ângulos de velhos problemas e, por vezes, possibilidades de solução, mediante o esboço de novos programas e projetos a partir da visão simples dos destinatários – de quem não se espera uma autossuficiência de gestão, mas, sobretudo, uma predisposição em somar esforços, conferindo maior representatividade aos seus pares. O mesmo se diga sob a ótica dos instrumentos de controle e avaliação, passíveis de significativa multiplicação em seus efeitos, quando objetos de colaboração dos próprios titulares dos direitos a serem tutelados. Poder-se-á, pois, trazer a lume novos e originais elementos de análise, eventualmente ignorados em estudos anteriores pelo modelo de gestão tecnocrático. Tal iniciativa oxigenadora confere vitalidade ao processo deliberativo, em clima de franca dialética decisória, ainda que não se obtenha um consenso majoritário, em um ou outro sentido.

1 Desenvolvimento

Tradicionalmente, há uma tendência e mesmo uma cultura de vislumbrar-se a natureza do desenvolvimento de políticas públicas como atividade unicamente administrativa ou técnica, desvinculada do liame “político” *stricto sensu*, paradigma que vem sendo ultrapassado dia a dia. Sabe-se, hoje, que o planejamento técnico-burocrático puro e simples exercido de forma exclusiva está superado, dada a complexidade das situações a serem enfrentadas e da compreensível falibilidade de se tentar debelar um problema cujos contornos não se conhece com clareza.

As pessoas comuns vivenciam dificuldades que não chegam, extrapolam a capacidade de abstração dos teóricos sociais, muitas vezes distanciados faticamente dos múltiplos reflexos das questões objeto de estudo e solução. Pessoas comuns engajadas em temas sociais, como representantes da sociedade civil organizada dispõem de informações sobre o cotidiano social, que bem podem subsidiar as escolhas públicas, conferindo maior legitimidade às decisões, por vezes, puramente matemáticas ou instintivas dos acadêmicos e cientistas. Não se tome o discurso como descrédito aos técnicos, mas tão somente como uma palavra de abertura à proatividade de outros atores sociais, a partir do conhecimento de elementos substantivos das realidades fático-sociais, para além da mera apresentação que dosa problemas em si, mas para uma análise mais clarificada das expectativas, das derivações de cada carência em termos de prestações demandadas.

Tome-se a contribuição de Marshall,¹ que organiza didaticamente a evolução do conceito prático de exercício da cidadania em três momentos: a um, os direitos civis ou direitos de liberdade; a dois, os direitos de participação política – vale dizer, como ampliação dos direitos políticos; e, a três, os direitos sociais, a partir dos quais entende o teórico não exurgirem simultaneamente os direitos inerentes à cidadania, mas se desenvolverem concomitantemente à evolução da vida em sociedade. Para o autor, em sentido próprio, pode-se cogitar de reconhecer como direitos de quarta dimensão os transindividuais.

Os direitos civis ou liberdades públicas, em sua singularidade e abstração, refogem ao objetivo da presente análise, embora sejam gênero a abraçar os direitos políticos, em sentido amplo. Topograficamente, a categoria registra marco no século XIX, *ab initio*, constituída pela possibilidade de participação política em meio exercício do poder do Estado, diretamente ou por meio de seus representantes. Assim, compreende desde a faculdade de candidatar-se e, mesmo, eleger-se (cidadania passiva), ao direito de votar em candidatos inscritos (cidadania ativa) – cuidando-se de sistema representativo, legitimado pelo escrutínio com voto direto, secreto, universal, periódico e igual para todos.

A vertente da participação direta, que mais interessa ao presente estudo, entendemos, assume natureza de condição de possibilidade à realização do “terceiro momento” de Marshall,² – direitos sociais –, como desdobramento do conceito de cidadania ampla: “[...] desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” Estabelecido o liame entre cidadania e direitos sociais, tem-se que os últimos exigem ação eficaz do Estado, por meio de políticas públicas sociais, planejadas e executadas no intuito de assegurar as condições à concretização do padrão mínimo de vida digna para todos. Nesse jaez, sustenta que a cidadania somente encontra o seu aperfeiçoamento pela efetiva promoção da igualdade entre os cidadãos, conferindo-lhes o *status* da cidadania – traduzido pelo ponto de igualdade real ou material, não meramente formal, em termos de direitos e obrigações.

¹ Marshall (1967, p. 64)

² Marshall (1967, p. 65).

Por lógico, não se prega o fim das desigualdades, mas a concessão ou obtenção de uma igualdade material básica, originada da formação da consciência social mínima, a partir da noção marshalliana de que “[...] a cidadania exige um elo de liderança diferente, um sentimento de direito de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum.” Conforme essa leitura e interpretação, a cidadania se vincula a sólido estabelecimento de um ideal de lealdade que deve ser voluntariamente adotado por homens livres, titulares de direitos, tutelados por lei – comum a todos –, animados pelo reconhecimento ao efetivo gozo dos direitos em sociedade.

Para além da esfera estatal, a essência do Estado democrático se funda na *igualdade política*; contudo, a cidadania, em si considerada, não se faz monolítica; registra diferentes facetas, segundo a sociedade em que se situa, pela complexidade de direitos e instituições de cada grupo, o que justifica, ainda mais, a conveniência do exercício da administração participativa em todas as instâncias administrativas, precipuamente no âmbito local; ou seja, na esfera municipal, com vistas a atender às especificidades sociais, regionais e locais, que, em termos de educação e saúde, por exemplo, também se traduzem pelas esferas familiares, em especial se o foco estiver norteado para a formulação de políticas orientadas para um modelo que privilegia aprendizagem significativa e coerente com o intuito de preparação para o exercício consciente da cidadania aos destinatários e manutenção de padrão digno de saúde e higidez física e mental.

Acerca da teoria fundante das *escolhas políticas* e dos critérios que a mantêm, Dahl,³ alinha quatro razões que embasam a premissa de que os governos precisam legitimar suas decisões com base no consenso dos governados: **a um**, a inconsistência de um governo sem consentimento, no que se refere à sustentação frente à liberdade individual; mas, nem por isso, deixou de existir; **a dois**, a falta do consentimento, que pode caracterizar afronta à dignidade dos cidadãos, com prejuízo ao referencial humanístico; **a três**, embora cada qual goste de influir decisivamente nas ações e escolhas governamentais, o melhor para a coletividade é o governo ter a aprovação de todos, sendo o interesse público mais nobre que o egoístico; e, **a quatro**, governos alicerçados na vontade geral serão naturalmente mais estáveis e duráveis, emprestando, por via de consequência, maior segurança à vida dos governados.

Como ressaltado, embora a doutrina majoritária reforce a ideia de participação como forma de *legitimação das iniciativas* do ente estatal, persiste a dificuldade acerca da obtenção do consenso. Diante da inviabilidade de erradicar o conflito e o pensamento divergente por meio de solução mágica, abrem-se três opções: a um, retirar-se daquela sociedade para viver alhures; a dois, adotar solução genérica, pelas políticas capazes de serem aprovadas por qualquer cidadão, apesar de esta poder se mostrar, em certo grau, desinteressante em relação aos objetivos de determinados grupos. Como referido, raras são as questões sobre as quais repousará opinião unânime, sendo razoável adotar certas concessões. Se as pessoas têm de viver em sociedade e se múltiplas são suas vontades – nem sempre coincidentes – exsurge a necessidade de ajustamento de pensamentos e aspirações em busca da convivência democrática; e, a três, a busca de consentimento intermediário a respeito do processo como as decisões políticas serão tomadas, associado à presunção de aprovação das políticas dali decorrentes.

Ainda assim, como delinear tais processos sem correr o risco da insatisfação? Afinal, ninguém melhor do que o próprio indivíduo para definir seu destino. Como se pode depreender, é tarefa espinhosa definir precisamente os contornos de uma democracia ideal, tantas as definições que o termo tem recebido ao longo dos tempos, por vezes, tomadas em sobreposição, o que dificulta uma visão panorâmica clara.

³ Dahl (1967, p. 14-24).

Na mesma senda, Dahl,⁴ alerta para a ambiguidade do termo “povo”. Muito apropriadamente, destaca a maioria soberana e o respeito ao pluralismo democrático, entre as tantas possibilidades de tomada das decisões pela sociedade. Tal maioria, em linhas gerais, significa que os eventuais conflitos sobre as escolhas públicas serão solucionados, em dado momento, por ação majoritária dos cidadãos ou dos votantes, o que poderá ocorrer de forma direta ou indireta: a primeira, por meio de assembleia ou via referendo; a segunda, por ação de representantes eleitos. Na mesma obra, o autor relaciona alguns óbices quanto à sua implementação da decisão por maioria, a saber: a um, por pressuposto, toma-se a concordância universal, a ser obtida por consenso, diante da suposta ausência de conflito. Como aludido, em uma sociedade plural, tal possibilidade tende a não corresponder à realidade fática. Ainda que se saiba ser possível, pelo menos, teoricamente a obtenção do consenso, isso, certamente, circunscreve-se a grupos limitados de pessoas, em situações específicas, em que estejam presentes instrumentos paralelos de difusão prévia da ideia de que se pretende ver aprovada por todos, de modo a tornar o ato deliberativo mais uma formalidade do que efetivo momento de decisão; a dois, para que o indivíduo aprove verdadeiramente o sistema de decisão pela maioria, é preciso que ele acredite ser esta a forma segundo a qual suas expectativas terão maior viabilidade de confirmação; do contrário, sua convicção não suportará as sucessivas e repetidas concessões às quais deverá se submeter. Daí ser possível supor que, quanto maior a diversidade de uma sociedade, menor a probabilidade de sucesso da regra da maioria, pura e simples: a três, decisões tomadas por majorias históricas, nem por isso devem ser eternizadas, já que determinada opção feita em dada realidade pode não ter qualquer identificação com as demandas emergentes em outra conjuntura.

Eis porque parece aconselhável prever, mesmo nas constituições mais rígidas, a admissibilidade de emendas, a fim de (re)legitimar seu espírito fundante pelas novas gerações. Ademais, a aplicação da regra da maioria deve oferecer garantias a certas conquistas sociais das minorias, no sentido de que seus interesses fundamentais legítimos permaneçam protegidos, no futuro, livre da incidência de casuísmos patrocinados por novas majorias, que possam representar subtração impactante de suas prerrogativas constitucionais. Complementarmente, cabe respeitar prováveis insatisfações das minorias, sendo inadequadas medidas que levem à segregação; vale dizer de querer pacificá-las pelo ostracismo – tradicional prática grega de eliminação das minorias pelo banimento dos insatisfeitos –, nem tampouco pela tolerância à ideia separatista (secessão), de faceta desagregadora.

Sobre essa última possibilidade, Dahl,⁵ aponta como argumento, além da inconveniência do desmembramento, a possível inexecutabilidade, já que dissensos grupais nem sempre coincidem com áreas geográficas de ocupação populacional. Como se pode concluir, de um lado, a hipótese segregacionista fere os direitos humanos fundamentais, além de poder implicar uma guerra civil; por outro lado, as necessidades de manutenção do Estado induzem a não permitir a solução separatista.

Em apertada síntese, pode-se afirmar a regra da maioria que enfrenta os seguintes obstáculos: a um, a obtenção custosa do consenso; a dois, a fidelização dos adeptos; a prevenção diante da perempção das decisões constitucionais originárias; a salvaguarda dos direitos fundamentais das minorias e, a adoção de soluções alternativas às eventuais insatisfações das minorias.

No pluralismo democrático, as opções práticas, por serem menos conhecidas dos teóricos, podem parecer mais confusas ou caóticas, o que nem sempre corresponde à realidade. Elas são, quando muito, relativamente complexas, do que, em certa conta, advém sua maior consistência, pois de sua densidade podem surgir soluções adequadas às múltiplas expectativas da sociedade. Deve-se obter a aprovação

⁴ Dahl (1967, p. 41).

⁵ Dahl (1967, p. 42).

contínua e geral das instituições políticas, sem descurar das aspirações democráticas.

Nesse sentido, alguns pontos são nodais quanto à proteção, à inclusão e, eventualmente, à contenção: a primeira, em esforço contramajoritário, requer definição de limites a eventuais excessos das maiorias, como limitações materiais às emendas, ou mesmo instrumentos de proteção das minorias, como as Comissões Parlamentares de Inquérito (*quorum* de 1/3 – CRFB, art. 58, § 3º) ou os Recursos perante a Mesa Diretora, para apreciação e votação do projeto de lei pelo Plenário da respectiva Casa Legislativa (*quorum* de 1/10 – CRFB, art. 58, § 2º, I, 2ª parte); a segunda, de promover efetivo combate à exclusão das minorias, pelas medidas legislativas ou pela adoção de políticas públicas, do tipo ação afirmativas; a terceira, pela adoção de medidas tendentes a desestimular iniciativas desagregadoras, pelo estímulo ao sentimento de nacionalidade, estipulação de vedação constitucional à secessão, como ocorre em relação à Federação Brasileira (CRFB, art. 1º).

Também quanto a essas políticas plurais, deve-se ter em conta que certos temas extrapolam a ação estatal, como os relativos à religiosidade, em razão de expressa previsão constitucional de separação entre Estado e instituições religiosas; merece maior destaque a participação das entidades privadas e da sociedade civil organizada na elaboração de políticas públicas, de forma a contornar o inconveniente, ou eventual impossibilidade de condução de políticas uniformes.

A título de comparação, Dahl,⁶ reporta que, nos Estados Unidos, optou-se por impor limites à maioria, de forma a prestigiar a adoção de postura mais pluralista. Segundo o autor, a teoria e a prática do “pluralismo à americana” optaram por estabelecer, em vez de concentração da força soberana, múltiplos centros de força, de tal forma que nenhum venha a exercer de maneira isolada, nem exclusiva a soberania.

O próprio povo – detentor da soberania popular original – também deve se furtar relativamente aos limites plurais do Estado americano que, apesar de nele reconhecer a única soberania legítima, também deve ceder, de certa forma, ao interesse maior, deixando de reconhecer qualquer soberania absoluta, o que faz a que ninguém, nenhuma maioria, nem mesmo o povo – enquanto instituição secular – possa exercer a soberania de forma absoluta.

A contraposição de um centro de poder em relação aos demais faz com que o poder seja limitado, devendo-se assegurar às minorias a prerrogativa/faculdade de vetar soluções que considerem aviltantes. Do enfrentamento entre os diversos polos de poder com vistas à tomada de decisões, desenvolve-se a arte da negociação de saídas para o conflito, descartando-se, necessariamente, as soluções de cunho meramente egoístico, em benefício das opções plurais.

No intuito de validar decisões de cunho obrigatório, Dahl,⁷ estabelece um procedimento delineado por cinco pontos centrais. a um, a inclusão de todas as pessoas envolvidas; a dois, pelas oportunidades reais de participação no processo político, repartidas equitativamente; a três, pelo igual direito ao voto nas decisões; a quatro, igual direito de escolha dos temas e de controle da agenda; e, a cinco, a ocorrência de situação fática, na qual todos os participantes tenham à mão informações suficientes e bons argumentos para formar uma compreensão articulada das matérias a serem decididas. Essa última previsão de Dahl,⁸ relativa à unanimidade, visa a preservar a igualdade e a adequação de oportunidades a cada cidadão de poder descobrir e validar a escolha do objeto de decisão. Como arremate, o consagrado autor também se interessou pelos métodos e condições de formação da vontade política.

Como conclusão parcial, vê-se que o consagrado autor, pelo paralelo realizado, firma sua opção pelo *pluralismo democrático* e pela garantia de proteção aos interesses das minorias, demonstrando a

⁶ Dahl (1967, p. 45).

⁷ Dahl (1967, p. 59).

⁸ Dahl (1967, p. 112).

regra de a maioria encerrar em si invencíveis contradições, pois na democracia representativa o cidadão indica pelo voto o seu “representante”, entregando-se aos eleitos o mandato, com a expectativa de que honrem suas promessas e atendam aos anseios dos eleitores (representados), cuja participação, ao menos em tese, encerra-se nesse ponto, para somente se realizar no próximo escrutínio. Já no modelo participativo de democracia, denominado também de “*democracia real*”, a participação implica agir diretamente e interferir nas decisões sobre o tema em discussão.

A seu turno, Santos,⁹ adverte para o fato de que o *status* de cidadão não se garante apenas pela liberdade ou autonomia, se o indivíduo não tiver assegurada a participação na vida política do Estado. A cidadania deve regular a *tensão entre o cidadão e o Estado*, servindo de fronteira aos seus excessos – limita o poder do Estado e universaliza e iguala os cidadãos – viabilizando o controle das atividades estatais; por essa razão, o conceito extrapola, em muito, o simples exercício do voto, porquanto tal mecanismo se mostra restrito à variante da democracia representativa, que se objetiva justamente ultrapassar para a formulação democrática de políticas públicas, por meio da participação dos cidadãos nos processos de discussão, em consultas ou audiências públicas e, quiçá, de decisão, em colegiados autônomos, quando existentes e cabíveis.

De outra sorte, Benevides,¹⁰ propõe a complementaridade entre as duas fórmulas, imaginando a inter-relação de modelos participativo e representativo, receita segundo a qual se propicia o aperfeiçoamento da democracia, pela aproximação do povo em relação à função legislativa e à produção de políticas públicas governamentais e ao controle sobre a ação do Estado:

A Democracia tem admitido, segundo tratamento didático, a classificação em três modais, decorrentes das fórmulas representativa, participativa e, por derradeiro, do resultado de sua hibridização, gerando os tipos: *Democracia Representativa*; *Democracia Direta ou Clássica* e, por construção da ciência política, *Democracia Semidireta*, que congrega ambas as espécies anteriores, facultando-se tanto a participação direta, pelo plebiscito, pelo referendo ou pela iniciativa popular, como o exercício indireto, através da eletividade.¹¹

Entretanto, Santos¹² considera muito complexa a ideia de “*complementaridade entre participação e representação*”, em razão de a solução oferecida ao problema das identidades e das complexidades culturais, pela teoria hegemônica da democracia, representar uma resposta demasiadamente simplista, de abrangência meramente geográfica. Isso porque ele próprio considera haver duas formas de conjugar “*participatividade*” e “*representatividade*”, as quais ele distingue como: “*coexistência*” e “*complementaridade*”.

A “*participatividade*” se faz proeminente nos países centrais, nos quais se experimenta o convívio entre o nacional e o local. No âmbito nacional, merece relevo a “*representatividade*”, ao manter as relações centralizadoras de governo e a praticar a aceitação de uma administração pública, submissa à hierarquia burocrática. Na esfera local, a “*coexistente*” versão participativa expõe características de decisão descentralizada, já consagradas. Na complementaridade, cujo modelo predomina nos países semiperiféricos ou periféricos, em que se registra a efetiva articulação – superior ao acomodado convívio inerte – reunindo-se os ingredientes úteis à superação dos processos ortodoxos de representação e deliberação hegemônicas, pelo efetivo reconhecimento, pelo governo central, de soluções, como o procedimentalismo participativo, os processos democráticos de deliberação e os monitoramentos

⁹ Santos (2005, p. 74).

¹⁰ Benevides (1994, p. 179-188).

¹¹ Benevides (1994, p. 186).

¹² Santos (2005, p. 75-76).

públicos das ações governamentais.

Assim é que, no modelo de conjugação entre participação e representação, com base na complementaridade, ter-se-á o fortalecimento da democracia local, embasado por uma renovação cultural e na institucionalização política, a resultar em maior pluralismo cultural e, por consequência, em inclusão social. Por fim, a vertente complementar viabiliza a articulação entre a realização da justiça distributiva, a partir da promoção de esforço argumentativo, transferindo-se prerrogativas, antes, exclusivamente nacionais, aos poderes locais; a metamorfose também ocorre no sentido da sociedade política para as novas formatações de arranjos participativos. Como consequência, a democracia representativa carece da previsão de mecanismos que propiciem espaço a debates e deliberações – ao reconhecimento e à inclusão socioculturais.

Do pensamento de Santos,¹³ infere-se que a maior expressão da complementaridade em relação à mera coexistência decorre da entrega ou restituição das formas deliberativas e das prerrogativas decisórias às novas formatações participativas, o que somente se confirma mediante decisão (vontade política) da sociedade política, no sentido da referida articulação: representação *versus* participação, sem o que, as iniciativas se frustrariam e o próprio modelo se esgotaria por inócuo.

A adoção de políticas públicas, por natureza, envolve a seleção entre diversas alternativas, além da definição de espaços sociais a serem beneficiados e também o cronograma em que tais decisões serão levadas a efeito. Tais escolhas poderão materializar ações de governo, que incidem diretamente sobre os interesses dos mais variados grupos sociais, com o potencial de consubstanciar significativas conquistas ou inexplicáveis omissões quanto aos direitos dos cidadãos. Para a harmônica vida em sociedade, merecem relevo as figuras de Estado e do governo, cuja legitimação das decisões e ações depende do grau de consentimento dos cidadãos.

Conforme salientado, decorre disso a importância e a necessidade de serem ouvidos os interessados, os destinatários e os grupos de pressão, a fim de identificar pontos referenciais que auxiliem as decisões e as aproximem de uma maior eficácia social. Do ponto de vista do ente público, não bastasse a complexidade da vida moderna, a amplitude e a diversidade dos objetos de escolha, um complicador radical na heterogeneidade das expectativas individuais e coletivas acerca de suas necessidades e demandas. Se as opções são díspares, os indivíduos são muitos e as vontades exponencialmente divergentes, a tomada de decisões referentes ao bem comum constitui processo extremamente desafiador.

Um dos requisitos para a efetividade de um Estado democrático está na participação verdadeira da sociedade no processo deliberativo, embora se alerte sobre a impossibilidade de atuação direta de todas as pessoas na deliberação a respeito de todos os temas. Disso decorre a necessidade de deliberar, sobre prioridades, a forma e procedimentos para a participação de determinados grupos de atores sociais, direta ou representativamente, ou mediante alguma forma alternativa.

Atestando a complexidade das escolhas públicas, Lamounier¹⁴ (2005) revela o caráter dúplice de sua compreensão: a um, a *efetividade/eficiência* – refletida na potencialidade de obtenção de resultados práticos, sob a dimensão técnico-administrativa; e, a dois, a *interventividade* dessas opções nas relações sociais, orientadas a partir de método decisório, condicionado, de um lado, pelos interesses sociais; de outro, pelas expectativas, nem sempre coincidentes dos destinatários.

A julgar pelos elementos até então discutidos, cresce em relevo o significado da agenda e das arenas decisórias para a formulação e implementação dessas políticas; vale destacar a possibilidade de

¹³ Santos (2005, p. 76-77).

¹⁴ Lamounier (2005).

influir quanto àquilo que (opções) será colocado na pauta de discussões, e, a seguir, o palco (universo/contexto) em que elas ocorrerão e os atores (condutores) que participarão dos embates argumentativos, em busca da solução mais adequada.

Conforme ressaltado, as políticas definem-se como o delineamento do agir estatal, em determinada direção, por período de tempo definido; ensejam, em especial, na área da educação, severo esforço de acompanhamento e a implementação de uma sistemática eficiente de fiscalização e avaliação, aptas a monitorar eventuais fragilidades ou riscos de descontinuidade.

As arenas decisórias distinguem-se conforme os objetos de decisão, em termos de poder político: a um, arena regulatória, vinculada aos temas de delegação de serviços à iniciativa privada; a dois, arena distributiva, que contempla medidas de estímulo ao desenvolvimento de atividades e ações; e, a três, arena redistributiva orientada à intervenção nas estruturas sociais, a fim de reduzir as pressões decorrentes das desigualdades.

De origem europeia, situada na segunda metade do século XX – mais precisamente, anos 1960, a *democracia participativa*, no entender de Leal,¹⁵ distingue-se da *democracia deliberativa*, como modelo de gestão política de interesses comunitários, voltado à participação social, cuja concepção tem origem no movimento operário e estudantil.

Na leitura do referido autor, o modelo de *democracia representativa* – hegemônico em sede de política parlamentar – e cuja fundamentação repousa no sufrágio universal –, foi instituído na modernidade. Marcante deficiência de aprofundamento filosófico e epistemológico tem patrocinado severa resistência à tarefa de superá-lo como modelo central na prática política vigente, reforçado pela falta de fundamentação e justificação da democracia contemporânea e diante da dificuldade de validação qualitativa e quantitativa das reais vantagens na problematização com vistas a propalar as mudanças necessárias.

Ocupantes de um mesmo universo teórico, as democracias *participativa* e *deliberativa* dedicam-se a estimular a efetiva participação dos cidadãos nas tomadas de decisões políticas e a promover maior abertura dos processos deliberativos, nos diversos níveis de governo. Enquanto a *deliberativa* se apresenta *teórico-normativa*; a *participativa* se faz, sobretudo, *prático-aplicativa*.

A doutrina internacional,¹⁶ em razão da complexidade da construção da *democracia deliberativa*, relaciona certas perplexidades a respeito seus contornos e operatividade, com destaque às suas pretensões pragmáticas específicas, desde seus fundamentos teóricos alternativos, às formas deliberativas da matriz, na atualidade, suas condições institucionais e culturais de efetividade e o grau de influência de sua realização total ou parcial sobre a legitimação, racionalidade e justiça do resultado da deliberação. Os referenciais teóricos da *democracia deliberativa* possuem estrita relação com os fundamentos da deliberação pública, como condições de possibilidades da efetiva participação política.

Para o eficiente e efetivo exercício da participação popular, prevenindo a exclusão da maioria da população no tocante às questões relevantes relativas à comunidade, é premente salvaguardar a soberania popular, no exercício da democracia direta, como fiel e originário componente do estado democrático de direito, por meio da garantia do *acesso efetivo às informações* das ações de governo, das políticas públicas, dos dados oficiais que as cercam e das estatísticas que decorrem da tabulação destes. Isso porque não faz qualquer sentido apregoar a participação popular se ela for levada a operar às cegas.

Leal¹⁷ ressalta que, em sede de direitos sociais, tendem a se expandir certas estratégias argumentativas

¹⁵ Leal (2010, p. 4).

¹⁶ Leal (2009, p. 90).

¹⁷ Leal (2009, p. 90).

e reflexivas voltadas a conferir maior exatidão de aferição – de modo a ampliar os níveis de controle público sobre as condutas relativas ao atendimento dos direitos fundamentais sociais, especialmente por abrir-se a possibilidade de atendimento de demandas coletivas, que extrapolam o plano individual.

Acerca da matriz participativa da democracia, O'Donnell,¹⁸ ao tratar da existência dos tipos controles – verticais e horizontais – quanto ao poder administrativo estatal, situa a democracia participativa como espécie do primeiro tipo. São os chamados “*freios sociais*”, enquadrados nos mecanismos verticais; outro exemplo mais presente é o controle eleitoral, que causa indiretamente a perda de votos ao mau gestor – aludindo à reflexologia do tipo “premiar ou punir” –, como mecanismo típico de regime representativo.

As ferramentas de controle horizontal podem ser encontradas na própria estrutura estatal, ligadas às instituições, agências e órgãos dotados de atribuição legal para realizar *ações de supervisão, acompanhamento ou sanção* em relação aos atos da administração pública, sistema que não se restringe às instituições do sistema político constituído, alcançando o mútuo controle exercido entre as funções estatais tradicionais – legislativa, administrativa e judicante – pelos ditos freios e contrapesos.

Entre as formas de controle, mais interessa ao presente estudo o *controle vertical*, exercido pela sociedade sobre o Estado, pela via da “democracia participativa”, por superar, em certa medida e eficiência a modalidade do controle eletivo. O *controle participativo*, por sua vez, pode tornar-se impreciso, por demandar acesso a informações claras e exatas a respeito da gestão examinada e seus critérios de governança, dados dependentes de comissões eleitorais autônomas e de tomadas de contas especiais.

Em termos operacionais, para uma atuação efetiva, pontua O'Donnell,¹⁹ fazer-se indispensável o acesso à informação adequada, a fim de melhor sustentar a tomada de decisões, sem o que se frustrar a toda e qualquer tentativa de construção da ação participativa. Participação dissociada da informação pode abrir lugar à manipulação e ao engodo, prática conhecida por supostas lideranças populistas e demagógicas, sempre distantes das autênticas aspirações do povo.

Beuttenmuller e Fonseca²⁰ registram, com muita propriedade, o incremento, no Brasil pós-1988, da participação da sociedade civil organizada, a estimular o desenvolvimento de mecanismos de pressão, aptos a demandar aos poderes públicos informações e outras iniciativas voltadas à participação popular e ao controle social da administração, em especial, porque a disseminação de informações alternativas às oficiais tem o condão de estimular a contraposição dialógica de ideias e o poder de ampliar o universo de pontos de vista, referentes à transparência no planejamento e execução das políticas públicas.

Conclusão

Como bem se pode aferir e inferir, muitas são as fundamentações teóricas dotadas de consistência a sustentar a plausibilidade da participação democrática, na gestão de interesses públicos, com as quais há forte tendência de consenso compreensivo, ainda que necessárias certas têmperas e modulações.

A adoção de escolhas políticas aptas a satisfazer as demandas individuais e sociais consiste em interminável exercício de convívio entre ideias e fricções ideológicas, que não podem se perder em si, sob risco de frustrarem interesses da maior relevância para um convívio verdadeiramente livre, justo e solidário. Necessária a compreensão da vantagem em fazer conviver o modelo representativo hegemônico, com o participativo, em especial se prestigiada a vertente deliberativa,

¹⁸ O'Donnell (1998, p. 31).

¹⁹ O'Donnell (2003, p. 190).

²⁰ Beuttenmuller e Fonseca (2007, p. 75-102)

como forma de mitigação da concepção vetusta de que tudo se resolve pela “*volunté generale*”, de consenso nem sempre alcançável.

Desde a noção do direito de participar, consoante as legítimas expectativas dos atores sociais – como forma de atenuar a tensão entre cidadão e Estado, às mais complexas construções atinentes aos modelos de democracia participativa e deliberativa, traduzem opções de elaboração e efetivação da esperada “democracia real”. Será, portanto, não exclusivamente, mas complementarmente, por meio da garantia de vez e voz à sociedade civil organizada que se poderá eficazmente conferir credibilidade e, sobretudo, esperança, em relação às decisões políticas, notadamente, no espaço de âmbito local.

Não se quer com isso sustentar uma novel panacéia – apta a salvar a humanidade, mas, ao menos, apresentar uma opção de resgate da autoconfiança por dias melhores, no coração dos administrados, segundo parâmetros modestamente críveis. E é justamente por isso que se faz imperioso conferir instrumentos de acompanhamento e controle, quer verticais ou horizontais, de modo a restabelecer um mínimo de autotutela sobre as ações administrativas e políticas.

Referências

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Direitos Humanos como Valor Universal. *Revista Lua Nova*. São Paulo: Cedec, n. 34, 1994.

BEUTTENMULLER, Gustavo; FONSECA, Francisco. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Org.). *Controle Social da Administração Pública: Cenário, avanços e dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: Cultura Acadêmica – Oficina Municipal, 2007.

DAHL, Robert Allan. *A Preface to Economic Democracy*. Oxford: [s.n], 1985.

_____. Com o Consenso de Todos. In: DAHL, Robert Alan. *The Nature of Public Policy*. Tradução livre. P. 38, reimpr. *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1967.

_____. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Org.). *Controle Social da Administração Pública: Cenário, avanços e dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: Cultura Acadêmica – Oficina Municipal, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. São Paulo: Mimeo, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. *Demarcações conceituais preliminares da Democracia Deliberativa: matrizes habermasianas*. São Paulo: Mimeo. 2010.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n. 44, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.