

## A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

### *Participatory democracy in the contemporary State*

por Graciele Neto Cardoso Lins Dutra<sup>1</sup>  
em co-autoria com Thiago Filipe Rodrigues de Carvalho<sup>2</sup>

**Resumo:** A democracia participativa é uma realidade promissora que se faz presente no Estado contemporâneo. No entanto, para compreender o processo de participação social que se desenvolve a partir desse âmbito democrático, torna-se necessário discutir, analisar e definir alguns paradigmas que foram muito debatidos nos séculos passados, mas, na atualidade, voltam a configurar o centro do discurso atual: Estado, sociedade e cidadania. O artigo visa analisar tais conceitos com enfoque na democracia participativa.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; cidadania; Estado.

**Abstract:** *Participative democracy is a promising reality that is present in the contemporary state. However, to understand the process of social participation that develops from this democratic context, it becomes necessary to discuss, analyze and define some paradigms that have been hotly debated in past centuries, but in actuality, return to set up the center of the current discourse: Status, society and citizenship. The article aims to analyze these concepts with a focus on participative democracy.*

**Keywords:** *Participative democracy; citizenship; State.*

**Sumário:** Introdução. 1. A legitimidade do poder do Estado. 2. Os direitos fundamentais e a cidadania. 3. A democracia participativa no Estado Contemporâneo. Conclusão. Referências bibliográficas.

### Introdução

O contexto atual está marcado por alguns paradoxos que apresentam, de um lado, os progressos quanto ao acesso às informações, a preocupação com o desenvolvimento sustentável, a tutela aos direitos fundamentais, a transparência nos atos do Estado, a atuação da sociedade nos setores públicos e o fortalecimento dos governos locais. De outro lado, os regressos causados pelas dificuldades econômicas, crises financeiras do Estado, atos de corrupção, abuso de poder e insatisfação social no tocante à atuação dos governantes.

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Professora de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado e Ciência Políticas das Faculdades Integradas Promove de Brasília.

<sup>2</sup> Aluno do Curso de Direito das Faculdades Integradas Promove de Brasília e do Curso de Letras da Universidade de Brasília.

Da insurgência dessa constatação e da patente crise estatal remanesce um novo atuar da sociedade na construção do Estado. É nesse ponto que se faz *mister* o intuito de enfocar vias de abordagem sobre as transformações ocorridas, sobretudo, no tocante à exigência de uma atuação do cidadão nos processos decisórios junto ao Poder Público.

Diante deste contexto, várias discussões são levantadas dentro da multiplicidade de ingerências e paradigmas, sendo que o *locus* das discussões compõe o âmbito interno e externo dos Estados. Para se compreender, solucionar e remediar os conflitos estatais torna-se necessário retomar o debate dos parâmetros basilares da vinculação do Estado de Direito e da sociedade.

Como salienta Bonavides (2007, p. 301), não importa o lapso de tempo ou de espaço entre o mestre e o discípulo. Importa a mudança, o acompanhar a evolução, a adequação dos meios aos fins a serem atingidos, seja pela mudança refletida da sociedade para o Estado ou o efeito *in versus*.

Neste sentido, torna-se necessário rever e aprofundar algumas reflexões sobre o Estado e os direitos fundamentais, tendo em vista o retorno da discussão dos problemas sociais com ênfase numa perspectiva de ruptura com antigos paradigmas, isto é, sob uma nova perspectiva: democracia participativa.

## **1. A legitimidade do poder do Estado**

No decorrer da história, as transformações ocorridas na relação entre o Estado e a sociedade foram influenciadas pelas mudanças geradas nas esferas tecnológicas, econômicas, sociais, políticas, jurídicas e culturais.

Neste contexto, torna-se necessária a reflexão sobre o Estado e o direito, por ser no *inter* dessa vinculação que acontecem as mudanças mais significativas das regras de convivência humana. Então, para iniciar a reflexão, convém indagar: O que é Estado?

No sentido etimológico “Estado” deriva do latim “*status*” que significa “estar firme”. No sentido amplo, a noção de Estado está ligada a uma situação permanente de convivência por meio de uma sociedade jurídica e politicamente organizada.

Muitos autores elaboraram um conceito de Estado de acordo com uma determinada perspectiva. Bonavides (2007, p. 38) destaca as várias concepções dos autores segundo essas perspectivas. O autor ressalta que Hegel vislumbrava o Estado na perspectiva filosófica como realidade moral. Já Hans Kelsen, baseado na teoria pura do direito, concebeu Estado inserido numa perspectiva jurídica como a “reunião de uma multidão de homens vivendo sob as leis do Direito”.

Franz Oppenheimer e Von Jhering vislumbram o Estado sob o sentido sociológico e coercitivo, tratando-o como uma “organização social do poder de coerção”. Max Weber conceitua Estado como “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território, reivindica para si, de maneira bem sucedida, o monopólio da violência física legítima”.

É importante destacar também a construção do Estado sob a perspectiva de um pacto firmado entre todos os indivíduos. Os autores contratualistas, dentre eles Hobbes e Rousseau, debateram sobre o Estado como forma de um contrato associativo, no qual o indivíduo perde a sua liberdade natural, mas obtém uma liberdade civil.

Os autores contemporâneos tratam do conceito de Estado segundo a perspectiva de seus elementos constitutivos: povo, território e poder soberano. Dalmo de Abreu Dallari (2009, p. 119) define o Estado como uma “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Diante desse conceito de Estado, pode-se notar que a ordem estatal está ligada a um fim que é a prossecução do bem comum. Mas o que é bem comum?

É importante ressaltar que Dallari (2009, p. 119) adota a noção de bem comum descrita pelo Papa João XXIII como “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Portanto, o Estado consiste numa ordem juridicamente estabelecida e constituída por um povo dentro de um determinado território, tendo por objetivo a promoção do bem comum. Então, o bem comum constitui o fim a ser buscado e alcançado pelo Estado.

Diante desse contexto, há outra pergunta importante no processo histórico que deve tomar acento no debate atual: que tipo de Estado a sociedade almeja? O intuito primordial desta indagação consiste na reflexão sobre a relação atual estabelecida entre povo e Estado.

A legitimidade do poder do Estado encontra-se amparada na democracia, ou seja, na vontade do povo. Em outras palavras, os contornos que definem o Estado estão vinculados aos parâmetros sociais e democráticos estabelecidos.

Desse modo, pode-se afirmar que o Estado surge para o homem e não o homem para o Estado, ou seja, a ordem estatal tem como primazia a busca dos valores da liberdade e da dignidade da pessoa humana. Portanto, a regulamentação das condutas humanas é definida tendo em vista o bem comum do povo.

## **2. Os direitos fundamentais e a cidadania**

A história revela que o reconhecimento dos direitos fundamentais foi marcado por um contexto de lutas dos povos contra as agressões dos poderes públicos. Desse modo, tais direitos são frutos de reivindicações concretas, diante das situações de injustiças e das violações aos bens essenciais e fundamentais do homem.

O reconhecimento dos direitos fundamentais é pautado por um processo de caráter dinâmico, delineado por avanços e retrocessos, presentes na dimensão histórica da relação entre o Estado e o indivíduo.

Tal relação sofreu grandes transformações ao longo do tempo. Nota-se que ela esteve fundada na forma de se estabelecer o poder e no modo de se fazer valer tal poder. Destaca-se, nessa perspectiva histórica, o Estado Absolutista no qual o poder se fazia mediante a vontade do rei e, muitas vezes, à custa dos subordinados.

No entanto, a partir do Estado de Direito, com o reconhecimento dos direitos fundamentais, houve uma inversão dessa premissa. A relação passou a estar configurada na sujeição do Estado aos direitos e ao interesse dos indivíduos.

Verifica-se que, na realidade contemporânea, o discurso está voltado para a efetivação dos direitos fundamentais do indivíduo em face do Estado. Desse modo, o indivíduo passou a ser considerado o centro de todo o ordenamento constitucional, o que gerou não somente uma limitação do poder estatal, mas, sobretudo, o direcionamento das ações e das funções do Estado voltadas para a efetivação e a proteção desses direitos.

Diante do reconhecimento dos direitos fundamentais, surgiu a necessidade de eles serem consagrados em documentos normativos (Declarações e Constituições). Nesse sentido, dois documentos foram essenciais para o reconhecimento e a defesa dos direitos do homem: a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e a Declaração dos Direitos Humanos (1948).

O primeiro documento teve origem com a Revolução Francesa. O ardor proclamado no lema revolucionário do século XVIII, esculpido na França, exprimiu três princípios norteadores: liberdade, igualdade e fraternidade.

Os direitos de liberdade surgiram através do pensamento individualista, o qual valoriza o homem das liberdades abstratas, traduzido num conjunto de direitos oponíveis ao Estado.

Nesta época, os indivíduos pleiteavam uma autodeterminação, consistente num espaço livre de desenvolvimento da personalidade individual, sem interferência estatal. Assim, nascem os primeiros direitos fundamentais, ancorados ao cordão da resistência, configurados como direitos de defesa que demarcam uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de desenvolvimento da autonomia individual.

Todavia, o reconhecimento e a positivação desses direitos não foram suficientes para ficarem isentos de violações. Foram necessários, porém, outros passos para sua real e efetiva tutela.

Tempos depois, após o fim da Segunda Guerra Mundial, houve uma intensa necessidade de se criar, na esfera internacional, mecanismos jurídicos capazes de proteger direitos fundamentais dos cidadãos dos diversos Estados. Então, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 10 de dezembro de 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que consistiu no pilar estatutário de liberdade de todos os povos, por versar sobre direitos e faculdades que garantem a dignidade humana.

A Declaração foi redigida sob o impacto de atrocidades cometidas pela guerra e aprovada por representantes de vários povos diversificados por raça, cultura e religião, sendo proclamada como a Carta endereçada a todos os Estados com o objetivo de promover o respeito a esses direitos.

O documento consagra direitos contra a opressão e a discriminação, defende a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhece os direitos humanos e as liberdades fundamentais a cada pessoa do planeta.

Tais Declarações são subsequentes e complementares. Cada uma foi marcada por um contexto histórico diferente: uma surgiu em meio ao reconhecimento dos direitos em face do arbítrio dos antigos poderes (Regime do Absolutismo) e a outra com o intuito principal de consolidar a paz mundial e conceder meios eficazes de proteção aos direitos (Pós-guerra Mundial), mas ambas foram consagradas com o objetivo primordial de conceder cunho universal aos direitos e garanti-los nos Estados.

As Constituições de diversos países também consagram direitos fundamentais do homem. A Constituição brasileira de 1988 dispõe sobre a dignidade da pessoa humana, os direitos de liberdade, de igualdade, bem como os direitos sociais (saúde, educação, moradia, entre outros), econômicos, culturais e ambientais.

Os direitos fundamentais configuram o cerne da relação estabelecida entre indivíduo e Estado. A dimensão histórica do reconhecimento desses direitos foi objeto de várias lutas. No Estado absolutista, a luta foi direcionada para a conquista dos direitos de liberdade (chamados de primeira geração) dando ensejo ao Estado Liberal vislumbrado pela forma abstencionista. Tempos depois, no Estado Social, os direitos sociais impuseram uma lógica prestacional do sistema estatal, até a chegada dos direitos difusos de terceira geração que consagram a atuação conjunta do Estado e do indivíduo num prisma de corresponsabilidade inserida numa perspectiva voltada para o bem coletivo.

No entanto, de nada adianta tais direitos serem reconhecidos e positivados se não estiverem alicerçados a instrumentos e mecanismos capazes de efetivá-los. A realidade demonstra que, muitas vezes, esses direitos são violados mesmo diante da consagração em documentos solenes.

Bobbio (1992, p. 20) ressalta a necessidade de se visar o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Portanto, o controle social e a participação dos cidadãos no poder são premissas essenciais para que os direitos sejam garantidos e concretizados. Tal realidade exige uma atuação mais incisiva do cidadão nas instituições estatais, não sendo mero receptor dos direitos, mas tornando-se um sujeito ativo ao exercer sua cidadania.

### **3. A democracia participativa no Estado contemporâneo**

O poder pertence ao povo. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A análise da relevância da relação entre o Estado e o indivíduo deve ter em consideração que a democracia representativa, na realidade atual, não é suficiente para atender aos interesses do povo.

Vários motivos podem ter ocasionado a crise democrática dos cânones tradicionais da representação. Pode-se afirmar que existem inúmeros argumentos que estão centrados na deficiência da representação até no surgimento de segmentos e organizações que intensificam e pugnam a necessidade de uma participação atuante da sociedade.

No contexto contemporâneo, não basta apenas votar e escolher os representantes do poder. É necessário também participar diretamente das decisões do Estado, mediante atuação direta em sua construção.

Desta forma, surge a necessidade de se repensar o Estado e a forma de representação do poder que se tornou insuficiente na pós-modernidade. É impossível oferecer respostas positivas às indagações da sociedade fundamentalmente diferenciada e complexa, aos anseios econômicos, políticos e jurídicos diante de uma forma democrática insuficiente.

Portanto, é imprescindível reconsiderar a articulação das instituições políticas com os diferentes grupos, organizações, associações e com o próprio cidadão, a fim de gerar um sistema estatal compatível com os novos valores democráticos.

Dada a insuficiência da democracia representativa para atender, de forma satisfatória, às complexidades da era pós-moderna e, por muitas vezes, não traduzir, de forma autêntica, a expressão da vontade do indivíduo no meio social, político e jurídico, impõe-se sua reavaliação nos moldes da atuação social por meio da democracia participativa.

Diante dessa reflexão, é necessário indagar sobre a democracia participativa: o que se entende por democracia participativa?

O próprio termo “democracia” significa “governo do povo” (*demos* significa povo e a *kracia*, poder). É marcante a instalação da democracia na Grécia, sobretudo em Atenas, na época de Clístenes, onde se estabeleceu um governo baseado na igualdade política dos cidadãos atenienses e na participação direta destes no processo público de tomada de decisões.

Deste modo, os cidadãos participavam diretamente das decisões (eram excluídos os escravos, as mulheres e os estrangeiros), debatendo e chegando a um consenso, sendo caracterizada assim a democracia direta, que era perfeitamente possível em uma época onde as cidades possuíam menos habitantes, facilitando o processo de governo diretamente pelo povo. Com o crescimento da população dos países em geral, torna-se inviável um governo pautado por decisões diretas do povo, sendo necessária a representação deste por pessoas para exercerem a função de governantes.

Porém, como destacado acima, este tipo de democracia baseada na representação, denominada democracia representativa ou indireta, tem se mostrado insuficiente para atender os interesses do povo, dando ensejo à democracia participativa.

Canotilho (2007, p. 212) dispõe que a democracia participativa diz respeito à intervenção dos cidadãos, individualmente ou através de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos de poder. As suas formas de expressão podem ir desde a simples participação consultiva até as formas de auto-administração e de autogoverno dos grupos interessados.

O autor menciona que o objetivo da democracia participativa é suprir, de certa maneira, a distância entre o poder e o cidadão decorrente das fórmulas tradicionais da democracia representativa, em que o envolvimento cívico tem tendência a restringir-se à periódica eleição dos órgãos representativos.

A construção do Estado atual não deve partir de uma democracia amparada somente num sistema de instrumentos formais de controle, mas sim da relação interativa entre os cidadãos e a ordem estatal.

Neste contexto, aparece outra questão: como instaurar um governo do povo? Em outras palavras: como é possível a participação de todos, ou de grande parte dos cidadãos, em uma sociedade com milhões de habitantes, como ocorre no mundo atual?

Os autores tradicionais, como Montesquieu, propunham a redução do Estado para formação das cidades-Estado denominadas *polis*, enquanto os contemporâneos defendem a implementação das políticas de democracia participativa em âmbitos locais, como no Município, nos bairros, nas escolas etc.

Um exemplo deste mecanismo democrático direto é o orçamento participativo – aplicado geralmente em âmbitos municipais –, em que o Brasil é referência, especialmente na cidade de Porto Alegre, que conta com expressiva parte da sociedade, de modo a criar prioridades orçamentárias.

Neste sentido, Boaventura Santos (1998, p. 65) menciona que o orçamento participativo e a fiscalidade participativa são peças fundamentais da nova democracia, pois sua lógica política é a da criação de um espaço público não estatal onde o Estado é elemento crucial de articulação e coordenação.

Outra forma de democracia participativa é a realização de audiências públicas no Poder Judiciário. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) têm afirmado que a convocação de audiências públicas pela Suprema Corte brasileira representou um passo no aperfeiçoamento do regime democrático por conceder espaço ao povo, por meio da participação qualitativa da sociedade civil organizada.

Corroborando com este entendimento, o Ministro Carlos Ayres Britto dispõe que tal atitude “significa tirar o povo da plateia e colocá-lo no palco das decisões que lhe digam respeito. O povo deixando de ser passivo espectador para ser um ativo condutor do seu próprio destino”. Desta forma, o Ministro Ricardo Lewandowski ressaltou que as audiências públicas se inserem dentro dessa ideia de democracia participativa, ou seja, de uma participação do povo no processo de tomada de decisões.

Neste domínio, pode-se dizer que o Supremo Tribunal avançou na democratização do processo ao abrir a discussão nos casos configurados por repercussão geral ou interesse público relevante. No entanto, há que se ressaltar que, nesse modelo, é assegurada a participação qualitativa de segmentos da sociedade civil, ou seja, são convocadas as autoridades e os especialistas nos assuntos tratados.

Destaca-se, ainda, que existem outros modos de manifestação da democracia participativa como, por exemplo, a participação social nos processos decisórios de criação de normas, na formulação e execução de políticas públicas.

A democracia participativa consiste na intervenção e participação dos cidadãos no processo comunicativo das tomadas de decisões jurídicas e políticas. Assim, tais decisões deverão extrair a legitimidade não apenas de procedimentos, instituições ou do exercício do poder, mas na produção dos valores democráticos.

## **Conclusão**

A democracia participativa consiste na intervenção e na participação dos cidadãos no processo de tomadas de decisões jurídicas e políticas nas diversas esferas do Poder Público.

Na medida em que se criam mecanismos de participação por meio dos quais os cidadãos participam na condução do Estado, há uma democratização da tomada de decisões políticas importantes, o que vem consolidar o ideal de cidadania.

Nesse sentido, o conceito contemporâneo de cidadania passa a considerar um âmbito de atuação do cidadão, ou seja, o indivíduo não deve ser configurado apenas um receptor e detentor de direitos (ente passivo), mas agente participativo, atuante e responsável, dentro de um contexto de deveres (ente ativo).

Desta forma, o *status* de cidadão deve passar por uma redefinição. Esse código binário direito/dever mostra-se imprescindível na realidade atual, tendo em vista a crise que se instalou na relação atual do Estado que padece de credibilidade devido às consequências maléficas advindas do cenário de corrupção, abuso de poder e outros danos que têm afetado a

**CURSO DE DIREITO**

relação de confiança dos indivíduos para com o Poder Público. A participação dos cidadãos nas decisões do Estado tornou-se importante também para o combate a esses males e para assegurar os direitos e evitar que sejam violados.

Na teoria, muitos esforços já foram delineados para consolidação da democracia participativa. Entretanto, são necessários alguns contornos e instrumentos para implementação dessa democracia no âmbito prático, pois ainda são enfrentados diversos problemas para sua operacionalização.

Existem vários desafios para sua real e efetiva concretização, desde a necessidade de formação e informação ao cidadão, até a criação de mecanismos sólidos para sedimentação dos procedimentos.

Em meio aos desafios e aos problemas, as soluções devem partir dos valores democráticos e da afirmação de uma cidadania ativa. É neste sentido que se deve mover a reforma do Estado, passando pela composição de alguns mecanismos com o objetivo de superar antigos paradigmas, bem como conciliar alguns princípios imprescindíveis à discussão sobre o significado e a dimensão do bem comum no sentido de promover democraticamente uma vida digna.

É importante salientar que a democracia representativa não sai de cena, mas ela deve ser conciliada com a democracia participativa. Assim, os cidadãos devem, além de avaliar e escolher seus representantes, atuar nas atividades políticas, praticando-as, assim como ocorria na Grécia antiga, “quando se argumentava que a virtude cívica era fruto de um aprendizado prático”.

## **Referências Bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes/Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4ª ed. Coimbra editora. 1ª ed. Editora Revista dos Tribunais. 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a Democracia*. Cadernos democráticos: Gradiva. 1998.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal*. Disponível in: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>. Acesso 10/10/2012.

Artigo submetido à **Virtù: Direito e Humanismo**, recebido em 17 de novembro de 2012. Aprovado em 27 de dezembro de 2012. As opiniões e conclusões são de responsabilidade dos autores.