

ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA

YURI SCHNEIDER

# Série

Direitos Fundamentais Sociais

*Estado, Políticas Públicas e Instrumentos  
Jurídico-democráticos de Efetivação  
de Direitos Fundamentais Sociais*



Editora Unoesc



ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA

YURI SCHNEIDER

978-85-8422-057-1

# Série

Direitos Fundamentais Sociais

*Estado, Políticas Públicas e Instrumentos  
Jurídico-democráticos de Efetivação  
de Direitos Fundamentais Sociais*



Editora Unoesc

**Editora Unoesc**

Coordenação  
Débora Diersmann Silva Pereira - Editora Executiva

Revisão metodológica: Gilvana Toniélo, Giovana Patrícia Bizinela, Bianca Regina Paganini  
Projeto Gráfico e Capa: Daniely A. Terao Guedes

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

**S586e** Silva, Rogério Luiz Nery da.  
Estado, políticas públicas e instrumentos jurídico-democráticos de efetivação de direitos fundamentais sociais / Rogério Luiz Nery da Silva, Yuri Schneider. - Joaçaba: Editora Unoesc, 2016. - (Série Direitos Fundamentais Sociais)  
88 p. ; il. ; 30 cm.

ISBN 978-85-8422-057-1

1. Direitos fundamentais. 2. Estado. 3. Princípio da efetividade. I. Schneider, Yuri. II. Título. III. Série

Doris 341.27

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor  
Aristides Cimadon

Vice-reitores de *Campi*  
*Campus* de Chapecó  
Ricardo Antonio De Marco  
*Campus* de São Miguel do Oeste  
Vitor Carlos D'Agostini  
*Campus* de Videira  
Antonio Carlos de Souza  
*Campus* de Xanxerê  
Genesio Téo

Pró-reitor de Graduação  
Ricardo Marcelo de Menezes

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão  
Fábio Lazzarotti

Diretor Executivo da Reitoria  
Lidamir Secchi Gadler

**Conselho Editorial**

Fabio Lazzarotti  
Débora Diersmann Silva Pereira  
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro  
Jovani Antônio Steffani  
Eliane Salete Filippim  
Carlos Luiz Strapazzon  
Marilda Pasqual Schneider  
Claudio Luiz Orço  
Maria Rita Nogueira  
Daniele Cristine Beuron

**Comissão Científica**

Rogério Gesta Leal (Unoesc, Brasil)  
Carlos Strapazzon (Unoesc, Brasil)  
Francesco Saitto (La Sapienza, Italia)  
Mercè Barcelò i Serramalera (UAB-Espanha)  
Elda Coelho Bussinguer (FDV, Brasil)  
Eduardo Biacchi Gomes (Unibrasil, Brasil)  
Christian Courtis (UBA, Argentina)  
Ivan Obando Camino (Talca, Chile)

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>9</b>
Rogério Luiz Nery da Silva	
<b>GLOBALIZAÇÃO, CRISE DE ESTADO E EXCLUSÃO SOCIAL: O MULTICULTURALISMO E A POLÍTICA DO RECONHECIMENTO DE CHARLES TAYLOR COMO FUNDAMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA CIDADÃ E CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....</b>	<b>27</b>
Yuri Schneider	
<b>A EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO.....</b>	<b>63</b>



## APRESENTAÇÃO

Este livro é o resultado de mais de quatro anos de pesquisa em conjunto pelos autores no grupo de pesquisa intitulado “Estado, Políticas Públicas e Instrumentos Jurídico-Democráticos de Efetivação de Direitos Fundamentais Sociais: mecanismos eficazes contemporâneos de concretização”, o que mostra de forma clara o diálogo e a sintonia acadêmica plena com que os autores, professores/pesquisadores do Mestrado em Direito da UNOESC, vem realizando no Projeto de Pesquisa citado.

A presente obra, que é uma coletânea de artigos que já foram publicados em periódicos científicos exponenciais, em conjunto ou separado pelos autores, que ora se veem reunidos para fins metodológicos, a abordar temas do constante estudo sobre Estado, Políticas Públicas, Democracia e Direitos Fundamentais Sociais, e trabalha com questões de alta relevância acadêmica que estão diuturnamente na pauta, não somente do Brasil, mas de todos os países.

Portanto, entendeu-se importante unir artigos que sintonizavam entre si, formando uma concatenação de ideias e raciocínio jurídico-político-filosófico concisa e visivelmente precisa.

A avaliação e compreensão de políticas públicas sociais colocadas em prática por um governo, depende de um fundamental entendimento da concepção de Estado, democracia e de políticas sociais que sustentem tais atitudes e projetos de intervenção.

As diversas concepções de sociedade, Estado, Democracia e políticas públicas sociais, geram objetivos distintos de intervenção nesta seara.

A obra em foco tem com finalidade principal trazer requisitos que contribuam para a compreensão desta relação citada anteriormente, dando ênfase aos autores que vão, desde as abordagens mais ditas progressistas, até as mais conservadoras, de recorte neoliberal contemporâneo, sobre o tema.

Mais do que a análise da expansível e refinada produção de mecanismos de verificação de planejamentos, projetos e mesmo de políticas públicas é imprescindível se referir às ditas “questões fundamentais”, as quais sustentam, substancialmente, a tomada de decisões, as opções feitas, as direções de implantação delineadas e os modelos de avaliação utilizados, em se tratando de uma técnica de ingerência governamental qualquer.

Dentro deste cenário, é que se propõe a análise da atual estrutura estatal, bem como quais as ações que estão sendo tomadas para a efetivação e concretização dos direitos fundamentais sociais, através dos mais variados mecanismos de exercício de políticas públicas, até mesmo das agências reguladoras, calcados (ou que deveriam estar) num modelo democrático de estado que se quis implementar através do texto constitucional da carta política de 1988.

Os temas mais palpitantes, constituintes de problemas de efetivação de direitos fundamentais devem e - só podem - ser adequadamente estudados, em busca do encaminhamento de soluções igualmente complexas, conhecidos em sua essência, não apenas os contornos dos problemas em si, mas, sobretudo, a realidade dos componentes e atores que lhes são correlatos, tais como o Estado, a Sociedade e suas particularidades inter-relacionais.

Eis o que busca ser a contribuição desta publicação.

Boa leitura!



# POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA

Rogério Luiz Nery da Silva\*

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por propósito analisar o conceito de políticas públicas no contexto do Estado contemporâneo, sob o pressuposto de que esses são elementos fundamentais para que se compreenda a legitimidade da participação popular em todo o processo de administração e consolidação dos direitos fundamentais sociais e da democracia, tal como se compreende na atualidade, em especial para a realização das melhores escolhas que viabilizem efetividade da ação estatal e o atendimento das demandas pertinentes aos direitos sociais.

Como muito bem destaca Saravia (2006), a atividade do Estado-Administração, desde a sua origem tem sido foco de análise nos mais diversos ramos do conhecimento. É ponto comum na doutrina especializada (BUCCI, 2002) sustentar-se que a definição e execução de políticas, como instrumento do agir da administração pública, sob ótica topográfica, residem em terreno híbrido de diversas matizes, entre os direitos constitucional e administrativo, ladeadas por conjunto específico de princípios, perpassadas pela ciência da administração; nesse sentido, Faria (1999), em O direito na economia globalizada, cogita um direito administrativo regulador, sob a égide do direito público e pelo postulado da supremacia do interesse público sobre o particular.

Bucci (2002, p. 241-243) conceitua as políticas públicas como “[...] programas de ação governamental [...]”, formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada, voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas. No seu entender, as políticas públicas são caracterizadas como “metas coletivas conscientes”, o que as qualifica como temas de direito público em sentido amplo que permitem identificar clara interdependência entre o direito e a política, eis que se pode reconhecer um canal entre os dois subsistemas, no contexto da estrutura burocrática de poder.

Valle (2009, p. 36) analisa a ideia de política pública como “[...] a decisão formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções [...]”; destacando que tal conceito antecipa o questionamento acerca dos legitimados a produzi-la, bem como os métodos empregados, além das consequências que advirão de um modo de agir distanciado dos parâmetros estabelecidos, sem justificativa apropriada. A pensadora em tela adverte, ainda, que, para a correta associação da política pública ao fenômeno jurídico, tem-se por rito preliminar de passagem a compreensão sobre as deliberações formuladas a partir dos atores governamentais, a orientar as ações de Estado.

---

\* Pós-doutorado na Université de Paris X; Pós-doutorado na Fordham University Law School (New York - EUA). Posgrado em Justicia Constitucional, pela universidade Castilla-La Mancha. Doutor em Direito e Evolução Social pela UNESA. Mestre em Direito e Economia pela UNIG. Especialista em Direito Público e Privado pela EMERJ. Especialista em Direito Empresarial e Tributário pela FGV. Especialista em Docência do Ensino Superior pela UFRJ. Especialista em Coordenação Pedagógica e Técnica de Ensino pelo CEP. Graduado em Direito pela UERJ. Professor na CED-UNOESC, EMERJ, FEMPERJ e FESUDEPERJ. Membro do Grupo de Pesquisa “Estado, Políticas Públicas e Instrumentos Jurídico-Democráticos de Efetivação de Direitos Fundamentais Sociais: mecanismos eficacias contemporâneos de concretização”.

Quando trata das mudanças no conceito de Estado e de gestão, Moreira Neto (2008, p. 20) destaca os direitos do homem e o retorno do humanismo como responsáveis por reposicionar a pessoa na situação de protagonista do direito e, por conseguinte, da política. Os direitos fundamentais, sob a forma do que denomina “estatuto pós-moderno” determinam dupla funcionalidade, representada, a um momento, por sistemas de valores substantivos (declaratórios), de índole liberal e social, orientados para a promoção da liberdade humana e da solidariedade; a outro, pelos adjetivos (constitutivos), postos a serviço da proteção dos substantivos, sob a forma de garantias dos direitos subjetivos públicos. Segundo o autor supramencionado, o redimensionamento da participação humana não retira do Estado o papel de instrumento fundamental da sociedade, apenas empresta-lhe a dimensão plural, agregada à complexidade de suas relações com o cidadão (MOREIRA NETO, 2008).

A esse mesmo respeito, Pérez Luño (2005, p. 20) define o esboço do constitucionalismo atual segundo um modelo de triplo apoio, embasado sobre: a um, direitos fundamentais; a dois, o Estado e, a três, o sistema econômico lato sensu, sugerindo que, com relação às políticas públicas, o fator financeiro tende a adquirir certo destaque. Embora seja importante alertar para o fato de que a tomada de decisão acerca das escolhas públicas, muitas vezes, não implica necessariamente financiamento, pois há prioridades não vinculadas a custos, é imperioso lembrar que, além do foco direcionado aos direitos fundamentais e da inicial legitimação atribuída ao Estado, o aspecto econômico, referente ao financiamento das escolhas políticas estatais, pode assumir variados graus de importância, sendo relevante considerar seu potencial de constituir inconveniente e irremediável entrave à tomada das decisões.

Abrindo rápidos parênteses, cabe recordar que, se, de um lado, o conceito de Constituição Dirigente (CANOTILHO, 2001) reconhece natureza subjetiva aos direitos fundamentais, quer individuais, quer sociais e lhes empresta a característica da exigibilidade por parte de seus titulares em relação ao Estado-Administração, independentemente da discussão sobre custos; de outro, apenas com o intuito de anunciar a querela que se instala nessa órbita, é pertinente assinalar que a doutrina identifica teor de preponderância na alocação de recursos.

Autores como Sunstein e Holmes (1999, p. 97) sustentam que:

Direitos são familiarmente descritos como invioláveis, peremptórios e conclusivos. Mas, essas ideias são floreamento retórico. Nada que custe dinheiro pode ser absoluto. Nenhum direito cuja garantia pressupõe um dispêndio seletivo dos contribuintes, ao final do dia, pode ser protegido unilateralmente [...] direitos são relativos, não absolutos. Atenção ao custo é simplesmente mais um patamar, paralelo a tantos outros pesadamente percorridos, para melhor compreender a natureza qualificada dos direitos, incluindo os constitucionais. (SUNSTEIN; HOLMES, 1999, p. 97).<sup>1</sup>

No mesmo sentido, Amaral (2010, p. 81) explica, brevemente, a noção econômica de escassez, compreendida pelo primado da insuficiência de recursos, confrontada à amplitude de

---

<sup>1</sup> [...] *Rights are relative, not absolute claims. Attention to cost is simply another pathway, parallel to more heavily traveled routes, to a better understanding of the qualified nature of all rights, including constitutional rights* (SUNSTEIN; HOLMES, 1999, p. 98).

demandas, concluindo, não pela acidentalidade, mas pela essencialidade do fenômeno, que empresta especial importância às decisões alocativas; que por isso são denominadas “escolhas trágicas” (CALABRESI; BOBBITT, 1978). Pode-se inferir que, dependendo do ramo aplicado e do direito tutelado, tais deliberações podem implicar difícil decisão, principalmente, se antevistas suas consequências fáticas. Não se pode esquecer de que os temas não convertidos em políticas poderão representar severos sacrifícios, inclusive em termos de vidas humanas.

Retomando a questão central da análise da atividade administrativa estatal, Saravia (2006) identifica que o esgotamento dos tradicionais modelos da administração resulta de variados fatores. Por um lado, alterações na cena mundial implicaram a flexibilização do planejamento e da administração, exigindo que a iniciativa privada passasse a empregar técnicas do planejamento estratégico, conferindo importância a variáveis também posicionadas fora das organizações, geralmente situadas fora do controle de seus administradores. Na mesma linha de pensamento, os objetivos definidos, delimitados e rígidos cederam espaço às proposições e estratégias mais abertas, assim como a técnica de previsão de cenários determinou a necessidade de monitorar a conjuntura, para prevenir a evolução socioeconômica, diante da conveniência de redesenhar organizações aptas a adequar rapidamente à linha de trabalho em condições alternativas.

Nos diversos países sucessivas reformas administrativas resultaram em importantes alterações, as quais induziram a substituição das teorias burocráticas da administração pelas teorias gerenciais, com vistas a redesenhar o papel do Estado, notadamente, o da esfera governamental. Na França, por exemplo, Chevallier e Loschak (1982) destacam que o modelo administrativo tradicional revelou-se incapaz de fazer face às novas exigências, devido à sua rigidez, formalismo e lentidão - signos clássicos do modelo, enquanto as necessidades da administração apontavam para a surpresa, adaptabilidade e rapidez de reação. O perfil burocrático, antes responsável pela preservação da estabilidade social, foi tomado pela obsolescência e restou ultrapassado, para que a administração pudesse desempenhar plenamente seu papel. A base de legitimação da administração - a escrupulosa obediência à lei (princípio da legalidade) revelou-se insuficiente para alcançar o intuito de prover a ação administrativa de resultados incontestáveis. A partir da noção de poder político insatisfatório, a administração se viu obrigada a buscar sustentação à própria legitimidade, afirmando-se defensora dos interesses coletivos.

Na mesma direção, Peters (2002, p. 153) informa que, nas últimas décadas, o modelo de administração pública tradicional sofreu pressões por mudanças das mais diversas origens e, embora isso tenha ocorrido sob uma rubrica genérica de “administração gerencial”, as iniciativas se deram, inicialmente, a partir das alternativas relacionadas à chamada “Nova Administração Pública - NAP” (New Public Administration - NPM), baseada, sobretudo, em quatro modelos ideais: 1) impulso para a eficiência; 2) downsizing e descentralização; 3) persecução da excelência; e 4) orientação para o serviço público, cuja vulnerabilidade repousa na fraca proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos e na tendência ao atuar autorreferenciado na burocracia pública (FERLIE et al., 1999).

Por essas razões, emergiu a ideia de governança como suporte à necessária reflexão sobre os sistemas administrativos, não apenas a partir da perspectiva dos programas gerenciais e da realização das escolhas políticas pelo próprio governo, mas, substancialmente, das interações gerenciais entre as redes de atores do setor privado e os administradores - principais envolvidos com a prestação de serviços.

A partir da obra de Chevallier e Loschak (1982), é possível inferir que a penetração dos valores gerenciais na função pública foi facilitada pela fragmentação da noção de fronteira tradicional entre o público e o privado, somada à alteração do aparelho administrativo, atenuando-se a concepção de especificidade administrativa. A adoção de canais regulares e reversíveis de trocas ensejou a retomada do interesse e o incremento à receptividade da administração aos valores sociais dominantes, sob a hegemonia das ideias de eficácia e eficiência, compreendidas como ideal de rendimento; substituindo-se, assim, o postulado original de impossibilidade de avaliação da gestão pública com base na eficácia, pela ideia de que a administração, a exemplo da iniciativa privada, deve perseguir a produtividade e racionalizar seus métodos de trabalho, por meio de modernas técnicas de organização, de decisão, controle e avaliação dos resultados.

Bastante pertinente se faz a crítica no sentido de que as organizações governamentais ou tardaram a reagir, ou não souberam se redimensionar diante das novas exigências, resultando em franca obsolescência de sua capacidade de resposta às demandas e às expectativas da sociedade, conduzindo a uma crise de sustentação política. Nessa linha de análise, o setor administrativo público foi alvo de crescente clamor por participação dos cidadãos, na tomada de decisões governamentais, desde a sua escolha, seguida da implementação e necessário controle, até alcançar seus resultados.

Como Villanueva (apud SARAVIA, 2006, p. 27) aponta, com relação à América Latina, [...] nossa “teoria” da administração pública ficou presa entre as considerações jurídico-institucionais (repertórios de leis e regulamentos, âmbitos de competência e jurisdição, instâncias e procedimentos formais) e as considerações administrativas menores sobre cumprimento de ordens e execução de decisões prévias. Ao aproximar a administração pública do processo decisório das políticas e da sua complexa colocação em prática, seria possível resgatar seu esquecido sentido clássico de governo, de bom governo, e poder-se-ia reconstruir a visão integral de seu objeto de estudo.

Ressalta o autor a importância da informatização aplicada ao processamento de dados e às telecomunicações (telemática), que se fizeram responsáveis pelo incremento de transparência e ampliação exponencial do nível de controle social sobre o agir governamental. Os anos de 1980 testemunharam a paulatina expansão do conceito de atividade estatal viva e dinâmica, embasada nas noções de planejamento, doravante direcionada para a concepção das políticas públicas. Em que pese os pontos favoráveis da prática do planejamento, houve ampliação da vitalidade administrativa a partir das mudanças perpetradas nas searas tecnológica, econômica e administrativas. Por fim, pontua o teórico das políticas, Saravia (2006, p. 26) que a “[...] democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis.”

Abordando o mesmo tema, Moreira Neto (2008) registra que o incremento de redes informacionais conduziu à translação da ideia de centro de comando único para a noção de múltiplos centros de controle, em constante interação por coordenação e submetidos a uma espécie de controle mútuo - caracterizada, pois, a evolução do modelo hierarquizado piramidal para o sistema de redes, polinucleado sob a forma de colmeias múltiplas.

Por seu turno, Peters e Pierre (1998) salientam que o conceito clássico de setor público sofreu redimensionamento quanto à legitimação para as políticas, registrando forte reação à ideia de os governos nacionais serem considerados os principais atores das escolhas públicas ou de que estejam aptos a conduzi-las, exclusivamente, a partir de suas ações. O fenômeno de repensar a

função do Estado se justifica pela expansão da análise em escala supra estatal, associada à reduzida capacidade de os governos protegerem suas economias e sociedades das pressões globais.

No esforço de definir política pública, Aith (2006) afirma tratar-se de atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações, comprometida com a consolidação do Estado Democrático de Direito e com a promoção e proteção dos direitos humanos, materializadas pela via normativa (leis e atos normativos - decretos, portarias, resoluções, instruções) que pressupõe como sujeito ativo principal - sempre o Estado, quer pela administração direta, quer pela indireta. Tal formulação teórica poderia parecer tendente a conferir contornos restritos à legitimação para as políticas, pois, ao delimitar tal iniciativa, pela administração indireta - como fronteira maior - em termos formais, implicaria a restrição da figura dos atores de políticas às entidades, criadas pelo poder público, que ostentam tal qualificadora, a saber: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, o que, inadequadamente, circunscreveria a ação política a um desenho sessentista, próximo ao projetado pelo Decreto-Lei n. 200/67, o que, em verdade, não se confirma em sua obra, pois o autor demonstra sufragar a tese de Pereira e Grau (1999), ao reconhecer a necessidade de extensão de tais ações aos segundo e terceiro setores, como forma de abertura do espaço público à atuação dos segmentos privados, estreitando o hiato público-privado.

A reforma do Estado, processo reclamado por múltiplos setores, tem também múltiplas conotações. Entretanto, paulatinamente, alcançam-se alguns consensos básicos. Um é que, nas novas condições históricas, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade para servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento socioeconômico. Outro consenso básico é que, para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 32).

A seguir serão verificados aspectos relativos à participação na formulação política, desde a sua arquitetura inicial até o controle de seus resultados pelos diversos atores de políticas.

## **DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO E LEGITIMAÇÃO**

Acerca da relação entre a política e o direito, Bucci (2006, p. 244) denuncia a interposição de uma barragem entre ambos, promovida pela tradição formal e alerta sobre as dificuldades de se vencer tal construção teórica, o que demanda a adoção de providência que designa como “solução técnico-institucional”, qualificada, concomitantemente, como; a um, simples, ao dispensar a mediação institucional na interação dos atores sociais, afastando o risco de cooptação pelos setores elitizados da sociedade; a dois, complexa, quanto à promoção “equalizadora da comunicação”, necessária à relação dos grupos sociais, com destaque para a distinção entre pessoas: por classes sociais, por grupos de interesses divergentes, por partidos competidores e por organizações concorrentes, aptas a viabilizar uma ação politicamente coordenada e socialmente útil.

Na formulação de políticas, a administração tende a assumir perfil de transversalidade entre a vertente da atuação popular e da administração tradicional, eis que os tradicionais paradigmas que serviram de sustentáculo à ação estatal (existência, validade e eficácia) não se mostram mais suficientes a caracterizar, nem a justificar plenamente a atividade do Estado contemporâneo. Ocorre que a simples existência dos elementos componentes de um ato, acompanhada

das qualificadoras de perfeição deles e da potencialidade jurídica de alcançar efeitos, passou a demandar outros referenciais de harmonia, identificados com os direitos fundamentais e com a democracia integral. Moreira Neto (2008, p. 29) trata do tema, designando-os como “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno”: legitimidade, finalidade, eficiência e resultado.

A democracia impõe-se como postulado no contexto do constitucionalismo contemporâneo, ultrapassando o conceito de legalidade, para alcançar o da legitimidade, emprestando às constituições, efetivamente, a função de “constituir”, para além de meramente “declarar” direitos. Vê-se, portanto, que as estruturas e forças sociais têm papel determinante sobre as decisões de interesse da sociedade, em especial aquelas denominadas “de governo”, tornando-se claro que tal esfera de deliberação não pode mais permanecer circunscrita ao ambiente formal do governo. O sucesso de uma política pública relaciona-se ao grau de conhecimento que se detém sobre o seu objeto, o que tende a maximizar a viabilidade de implantação de programa de ação governamental, ao mesmo tempo em que sua eficácia está vinculada ao grau de articulação de seus atores (poderes e agentes públicos).

Decorre daí que, para que as escolhas públicas se revelem eficientes e sejam aptas a alcançar os resultados pretendidos, não apenas pela administração, mas por toda a sociedade, é indispensável que a alocação de vontades se dê mediante a participação de seus legítimos interessados, principalmente no que toca à discussão e à definição das finalidades que cada política se dispõe a atender.

A respeito da crescente participação da sociedade nas discussões sobre políticas públicas, Aith (2006) adverte sobre a necessidade e conveniência de se compreender os tipos de políticas públicas, e as classifica em: políticas de Estado - exclusivamente realizadas pelo governo e impasíveis de delegação ou terceirização, não admitindo quebra da continuidade; e, políticas de governo - realizadas pela administração, ou por particulares, aptos à delegação e/ou terceirização, tolerando-se eventual descontinuidade. As primeiras, por seu grande vulto e relacionamento com a consolidação institucional, somente podem ser por executadas e financiadas pelo ente governamental; são, geralmente, aplicadas na proteção aos direitos humanos fundamentais e de fundamentação do Estado Democrático de Direito, ao passo que as segundas destinam-se à consecução dos mais variados objetivos constitucionais, apresentando matizes de cunho eminentemente político conjuntural, apenas submetidos às balizas da ordem jurídica, podendo adequar-se, pois, ao financiamento e à execução por atores privados.

Como se pode depreender, o enfrentamento do conceito de políticas públicas consiste em tarefa complexa, que exige a aproximação e confronto de diversos elementos comuns às referidas políticas, ainda que com variadas intensidades, conforme assenta Theodoulou (2005). Com esse intuito, deve-se perquirir sobre: a um, o cotejo entre a ação e a omissão do governo, vale dizer, o que se deseja fazer e o que, efetivamente se faz; a dois, a diversidade dos atores - quer sejam formais, quer informais; a três, a penetrabilidade da ação governamental - não circunscrita às leis ou atos normativos; a quatro, a intencionalidade - objetivo específico; e a cinco, a processualidade - irrestrita a atos isolados; ao contrário, inserida em sequência transformadora.

Em seu magistério, Valle (2009, p. 37), após pontuar os elementos supramencionados, destaca claramente as ideias de “multiplicidade” e “continuum”, desdobrando-as em múltiplos atores, possibilidades e instrumentos e, em sequência de ações e/ou omissões, geradoras de consequências, conduzindo ao conceito de que as políticas públicas expressam “[...] decisões que

se constroem a partir do signo da multiplicidade, e não de ser entendidas numa perspectiva de continuidade, de projeção para o futuro de efeitos e obrigações.”

No estudo da multiplicidade de atores, em busca de melhor compreensão do fenômeno da atuação dos grupos de pressão, segundo Truman (2005), é possível concluir, resumidamente, que o acesso efetivo de um grupo de interesse às instituições de governo decorre de um complexo de fatores interdependentes que o viabilizam, classificáveis em três categorias esquematicamente sobrepostas: a um, os fatores relacionados à situação estratégica do grupo, no contexto da sociedade - seu status ou prestígio, corresponde à força de seu controle sobre os mais distantes, à perspectiva de permanência diante das regras do jogo, à potencialidade e amplitude de cooptação formal ou informal de integrantes do governo em membros do grupo, e o papel do grupo como fonte de conhecimento técnico e político; a dois, aqueles associados às características internas do grupo - seu grau de organização, coesão, sua estrutura de liderança, seus recursos materiais e financeiros, redundando em potencial capacidade de enfrentamento das demandas; e, a três, os mais peculiares, ligados às instituições de governo propriamente - a estrutura operativa das instituições governamentais, a partir de vantagens e desvantagens prévia e relativamente definidas, assim como a projeção do grupo sobre as unidades particulares ou planos de governo.

Notabilizado pelo compromisso com superar o divisionismo e o isolamento, pela adoção de objetivos e métodos para a ação pública e privada, Lasswell (2000) identificou que não se deve tomar as ciências de política como idênticas à matéria de estudo dos politólogos - estudiosos e membros da academia dedicados ao tema governo. Elegeu como ápice do estudo, não as políticas públicas, pura e simplesmente, mas a ciência das políticas, no contexto democrático:

O estudo científico sobre políticas públicas conduzem a uma reflexão a respeito das tendências atuais e ajudam descortinar um horizonte mais amplo em termos de possibilidades. Esse esforço não aponta apenas para as políticas, mas, mais especificamente, para as ciências de políticas voltadas à democracia. A urgência da proteção dos interesses públicos avulta a importância dessas perguntas, mas, elas não trazem nada de novo. Há anos, existe viva preocupação, nos círculos intelectuais, acerca do problema de como superar as tendências da vida moderna à divisão e ao isolamento e, como criar uma integração completa entre os objetivos e os métodos da ação pública e privada (LASSWELL, 2000, p. 79).

O autor supramencionado sustenta que, no campo das políticas, faz-se necessária maior atenção à planificação e aos sistemas de informação, a fim de dar suporte às decisões, exortando à conscientização de que a racionalidade dessas depende de um processo de elaboração e realização das políticas, que seja objeto de estudo próprio (específico). A partir daí, a orientação para as políticas (policy orientation) deve assumir dupla dimensão: a um, pelo foco no processo da política - voltado a desenvolver a formulação e execução das políticas, segundo métodos de investigação sociais e psicológicos; a dois, pela necessidade da inteligência do processo - a otimizar o conteúdo concreto da informação e da interpretação, a ser disponibilizado aos tomadores de decisões políticas. Como se pode verificar, as decisões políticas demandam informações claras e objetivas, voltadas à elucidação dos fins e valores almejados, tendo em vista instrumentalizar a definição dos objetivos de cada política pública e reforçar seu aspecto de legitimidade.

Mesmo diante da lição do consagrado pesquisador, Valle (2009, p. 40-42) registra que as escolas de políticas públicas enquadradas como “sinópticas puras” optaram por um viés procedimental, conferindo marcante desenho processual à elaboração e execução das políticas públicas,

segundo dois modelos: a um, o simplificado de Easton; a dois, o sequencial, mais complexo, no qual se confere especial importância às etapas/fases da arquitetura das políticas. O que se registra de comum a ambos os modais é o detrimento ao segundo plano da chamada “face inteligência”.

Dahl (1967, p. 14-24), a seu turno, reforça a noção da “multiplicidade”, ao lançar as bases da ideia de poliarquia, definindo a ação política a partir de múltiplos centros de poder, em substituição às noções de centralismo, com a edição de Poliarquia, no ano de 1972, na qual promove a alteração do paradigma da ciência política, pela supressão de vontade central e pela inclusão das “categorias de análise”, postas a avaliar o grau de participação democrática nos processos de escolhas públicas e na eventual ocorrência de disputas sob a forma de concorrência pelo poder em dada sociedade, no contexto de um Estado-Nação. A esse respeito, confere especial importância à “obtenção do consenso”, alertando, todavia, para a espinhosa e pouco provável tarefa de buscar a “vontade da maioria”. Em seu texto *Com o consenso de todos*, o cientista propunha a prevalência da deliberação democrática, verdadeira garantia do “ideal plural”, na medida em que, independentemente da noção de maioria sob o critério quantitativo, permite salvaguardar, segundo um cuidado contra majoritário, também os interesses de eventuais minorias.

A concepção dahliana de democracia sugere a existência de um governo que estabeleça relação de caráter “responsivo” (DAHL, 2005, p. 25-27) com os governados, a partir da noção de igualdade política dos cidadãos. Segundo essa delimitação teórica avaliativa da democracia, os cidadãos devem ter acesso a plenas oportunidades de manifestação de suas preferências, à expressão individual ou coletiva das mesmas e à garantia de que o governo irá, ao menos, considerar suas expectativas, na tomada das decisões. A operatividade desse modelo está necessariamente associada à existência de outras liberdades públicas, relacionadas com a expressão do pensamento, o direito ao sufrágio e ao voto, a elegibilidade, a constituição e adesão às organizações e associações, o acesso à informação, além de instituições livres, que viabilizem esses e outros desdobramentos com idoneidade.

As ideias pluralistas de Dahl (1967) sustentam que as soluções práticas em países democráticos não se identificam necessariamente com o princípio da maioria, por vezes, recorrendo à lógica de difícil compreensão, razoavelmente desordenada, mas com certo grau de plausibilidade. Identifica, em diversos modelos democráticos, opções pela construção e manutenção da nação, conjugadas à lealdade e à receptividade dos cidadãos para facilitar a aprovação geral das instituições políticas e, concomitantemente, corresponder às demandas democráticas daqueles.

Apesar da complexidade que se pode presumir de tal construção teórica, o pensamento de Dahl (2005) apresenta certos elementos comuns, relacionados com as noções de diversidade e conflito, em que informa precisarem, mesmo os países democráticos, repelir eventuais excessos e agressões à integridade nacional. Ele assevera a persistência de casos em que as minorias acabam se resignando à vontade da maioria e o fazem a partir de um senso comum de nacionalidade. O ideário norteador das políticas públicas releva que certos temas devam ficar fora da autoridade legal de governo para serem submetidos à vontade leiga em busca de entendimentos e de consensos expressos em constituições escritas e rígidas, com vistas a sua proteção. Outras questões de políticas, diferentemente, devem ser endereçadas às organizações privadas e sem públicas, em complemento às governamentais de âmbito local. Ao entregar aos indivíduos certa legitimação decisória, contorna-se a custosa, difícil e mesmo tormentosa adoção de políticas uniformes gerais (nacionais); portanto, melhor a opção pela democracia plural, por meio da qual se busca alterna-

tivas para desenvolver políticas a partir da agregação de grupos menores de simpatizantes, mas com maior grau de comprometimento.

Por fim, é muito importante conferir aos cidadãos oportunidades de manifestar seus pensamentos, argumentos, vontades e expectativas (DAHL, 1967), vez que, diante de situações de potencial dissenso quanto às decisões políticas, abre-se espaço para negociações e, por conseguinte, por meio de confronto dialético de ideias, obter solução alternativa melhor aceita pelos polos em conflito.

Somados esses traços teóricos, depreende-se que o autor entende necessária a limitação da soberania da maioria, na construção de um sistema verdadeiramente pluralístico poliárquico, em que se substitua a clássica opção por um centro único de força soberana, pela alternativa de múltiplos centros de poder, em que nenhum detenha completamente a soberania. Assim, mesmo à vontade da maioria não se pode atribuir a qualificação de soberana absoluta, sob pena de poder oprimir legítimas e idôneas minorias. A teoria e a prática do pluralismo, por meio de múltiplos centros de poder, serve para moderar a força, garantindo o consenso de todos para, a partir do confronto de divergências, conduzir à extinção pacífica dos conflitos.

Em razão de um centro de poder ser colocado contra outro, o poder por si próprio será limitado, civilizado, controlado e direcionado aos propósitos humanos decentes, enquanto a coerção, a mais odiável forma de poder, será reduzida ao mínimo [...]

Em razão das constantes negociações entre diferentes centros de poder serem necessários a fim de formar decisões, cidadãos e líderes irão aperfeiçoar a preciosa arte de solucionar pacificamente seus conflitos, e não meramente visar o benefício de uma das partes, mas o benefício mútuo de todas as partes em conflito. (DAHL, 1967, p. 14-24).

## ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A seguir será verificado como uma política pública se transmuda do campo das ideias para o da realidade fática, com que objetivos e como é avaliada, segundo o enfoque eminentemente prático.

Como principal exemplo do modelo sequencial, Theodoulou (2005) confere ênfase ao esforço da comunidade científica em esboçar a referencial procedimental à elaboração das políticas, desde o surgimento do problema até o arquétipo final da política, para o que indica determinadas fases, como fruto da consolidação das diversas doutrinas, segundo certo consenso, registrando-se, apenas moderada variação quanto aos efeitos e intensidade de cada etapa, conforme a escola. A partir dessas considerações, a autora aponta seis estágios sequenciais, a saber: a um, o reconhecimento do problema e a identificação do tema - seleção de problemas que requerem ação governamental; a dois, o estabelecimento da agenda - quando determinado assunto recebe o status de relevante; a três, a formulação da política - construção de propostas, da combinação de assuntos; a quatro, a adoção da política - busca de apoio para conversão em política governamental; a cinco, a implementação da política - a efetivação em programas públicos, com a cooperação dos cidadãos, Estado e governo local, e, a seis, a análise e avaliação das políticas - pelo exame dos resultados das ações das políticas, inclusive sobre seu sucesso ou não.

Theodoulou (2009, p. 87) adverte para o aspecto dinâmico do processo, que, uma vez iniciado, provoca a sucessão de etapas até a conclusão, reclamando constante monitoração e

acompanhamento, focado na obtenção do resultado preconizado. A fim de melhor compreendê-las, é conveniente traçar um esboço sinóptico das etapas:

A primeira etapa refere-se ao reconhecimento (identificação) do problema, o que demanda certa perspicácia para compreender que razões movem a escolha dos temas ou seu descarte. O ponto nodal está em como determinada situação problema será percebida pelos integrantes do sistema político. Como bem se pode prever, a elevação de um problema ao status de tema dependerá de variáveis objetivas e subjetivas, que interferem em seu posicionamento como prioritário em termos de busca por soluções. Subirats (2006) relaciona circunstâncias que potencializam a admissão de certos temas à agenda, a saber: a) a caracterização de situação de crise incrementa a possibilidade de admissão à agenda, bastando ler certas exposições de motivos de leis para compreendê-lo; o risco de agravamento da situação para o futuro também pode ser decisivo; b) a identificação de características peculiares em dada situação que lhe diferencie das gerais, ex vi, alterações climáticas decorrentes da exploração predatória do meio ambiente; c) situações que provocam reações emotivas, de comoção ou de repercussão nos meios de comunicação, ex vi, os efeitos colaterais de determinados medicamentos; d) temas de abrangência inicialmente local, mas que adquirem repercussão global, ex vi, o aumento abusivo da carga tributária; e) temas relacionados com a legitimidade ou o exercício do poder e que afetam o núcleo sensível do poder público, por sua pesada carga simbólica, ex vi, a remuneração dos servidores; f) temas que conquistam notoriedade pública por tendências da moda, ex vi, ordenamento urbano. Também a pressão pela aprovação pode trazer resultados: se o assunto for sustentado pela elite burocrática, maiores as possibilidades, pois os atores políticos aptos a defender determinados interesses podem influir, desde os próprios tomadores de decisões, parlamentares eleitos, servidores públicos, lobistas, acadêmicos ou jornalistas.

a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares). b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica). c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.). d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central). e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos [...]). f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos, diseño urbano [...]) (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 206).

A segunda etapa, quase que compactada à primeira, é a formação da agenda, cujo significado transita pelo elenco de assuntos ou problemas que tomam a atenção dos atores governamentais e não governamentais, em dada circunstância. A fixação da agenda, portanto, representa o afunilamento da referida lista de assuntos a serem tomados como prioridade. Há dois tipos de

agendas: a um, a sistêmica - genérica, que abarca lista de itens que ocupam a atenção de uma autoridade; a dois, a institucional - altamente específica, que atinge rol de prioridades de dado escalão técnico burocrático. Para melhor compreensão: a agenda sistêmica, mais abstrata, representa temas que captam correntemente a atenção do público e sobre os quais o governo tem a legitimação jurídica, tal como a educação; a agenda institucional, mais concreta, abrange temas de complexa consideração pelas autoridades decisoras, ex vi, as regras parlamentares. A sequência natural da formulação das agendas inicia pela sistêmica, para depois alcançar a institucional. A demora dessa transição pode conduzir à “perda da oportunidade” e provocar desgaste ao sistema político, cuja maior viabilidade decorre de sua habilidade em reduzir a citada lacuna.

A terceira etapa compreende a formulação da política em si, pelo levantamento das linhas de ação possíveis e adequadas à solução dos problemas, que, nem por isso, tem garantida a sua adoção, já que a mera inclusão na agenda não implica a efetiva resolução do problema. Muitos vetores de pressão podem atuar sobre a decisão de adoção, desde a vontade política dos vários atores e grupos de interesse, até as disponibilidades materiais de enfrentar dado problema. A formulação desenvolve-se mediante dois passos: a um, a decisão geral, escolha abstrata; a dois, a decisão específica, realização de determinada ação. Por óbvio, a formulação da política bem sucedida requer a viabilidade fática dos propósitos políticos, a fim de que encontre aceitação, não só dos decisores, mas da sociedade.

A quarta etapa, traduzida pela adoção da política refere-se à concretização da escolha pelos tomadores de decisão, influenciados pela necessidade de alcançar os resultados da política. Das linhas apresentadas, certas providências serão mantidas, outras incluídas ou suprimidas. Por certo, a quantidade e a diversidade de atores envolvidos no processo de adoção tornarão a aceitação da proposta mais ou menos difícil. O suporte para a adoção das políticas pode contribuir para sua legitimação. A adoção da política, portanto, é o ato de escolha de qual das alternativas políticas será, finalmente, tomada como a linha de ação prioritária para enfrentamento do problema original.

A quinta etapa do processo de políticas, a implementação, inicia imediatamente após a decisão de adoção e termina quando as metas almejadas pela política são atingidas e seus custos equilibrados dentro das expectativas razoáveis. Tal etapa pode ser definida pelas mudanças pretendidas. Ao contrário do que pode parecer, a decisão do governo acerca da adoção de uma solução para dada questão não é o ponto final do processo, mas apenas um elo da sequência, que deve ser concluída com o atingimento do propósito ou pelo insucesso da iniciativa.

Como bem se pode inferir, a decisão política que decorre das fases de formulação e adoção estabelece uma longa e complexa corrente - o processo de implementação da política - no qual intercorrências podem surgir, como restrições judiciais, abandono pelo público e resistência dos que deveriam apoiá-las. Uma política originária pode encontrar implementação excessivamente burocrática, causando distorções às metas originais. As políticas consistem numa variedade de metas, ideias e disposições, interligadas. Há diversas categorias de variáveis relacionadas ao processo de implementação e que influenciam o atingimento dos objetivos das políticas. As variáveis incluem as condições sociais, econômicas e tecnológicas e o público-alvo envolvido. A implementação deve ser vista como planejamento, hierarquia e controle, o que requer que as estruturas administrativas devam ser hierarquicamente organizadas para garantir que os níveis superiores da administração possam assegurar a efetiva implementação.

A sexta etapa prevê a análise e a avaliação dos resultados da política, pelo acompanhamento de forma contínua e paralela ao andamento do processo da política; vale dizer, não é admissível aguardar a conclusão dos estágios sequenciais para deflagrar o processo avaliativo. Como bem salienta Theodoulou (2009, p. 87), muitas podem ser as razões pelas quais uma política pode deixar de alcançar seu intento: desde a falta de clareza das metas, como critérios ambíguos de aferição até condições externas adversas, de forma que a realimentação do processo com as devidas correções faz-se indispensável.

Apesar de existirem centenas de abordagens avaliativas, elas, invariavelmente, se desdobram segundo dois modelos predominantes, distintos, mas inter-relacionados, a saber: o primeiro, considera a extensão de adoção de dada política, a partir de suas linhas mestras, verificando se, por seu impacto, pode (ou deve) ser modificada, redimensionada ou negada; o segundo, focado na avaliação do impacto em si, acerca da modificação que dada política pode seguir na direção pretendida. Por fim, a avaliação das decisões deve ocorrer com base nas informações disponíveis, o que provê os tomadores de decisões de técnica para sopesar os méritos de uma política em relação a outras, podendo, também, viabilizar a antecipação de políticas alternativas, diante de possíveis resultados, a partir da análise sobre políticas já existentes.

Ao contrário dos partidários das escolas “sinópticas”, que preconizam apenas o método, Lindblon (1959, p. 79-88), ao seu turno, prestigia a inteligência, apresentando duas formas hipotéticas de formulação de políticas, para, a seguir, concluir pela mais adequada: a uma, por meio de procedimento sequencial metodológico - denominado método de raiz ou racional compreensivo; a duas, por meio de foco no resultado - este método de ramo ou das sucessivas comparações, a saber:

A primeira consiste em, inicialmente, relacionar todos os valores envolvidos, por ordem de importância; a seguir, gerar linhas de ação que busquem atender com eficiência as demandas e as ordenar, segundo taxação gradual de sua potencial eficácia, no atendimento dos referidos valores - processo que exige rigorosa avaliação dos valores envolvidos e sua correspondente contabilização, via cotejo do efetivo atendimento de cada valor por linha de ação, mediante “juízo de atribuição de pesos”; a partir do que se pode selecionar as potenciais alternativas às políticas, a fim de compará-las sistematicamente e determinar a opção que maximiza os valores preconizados.

A segunda é concentrar-se (explícita ou inconscientemente) sobre o objetivo principal, que deve vincular-se a poucas metas (valores priorizados, dentre os originalmente escolhidos). Deverão ser desconsiderados os outros valores sociais não tomados como metas prioritárias. As metas eleitas serão ordenadas por prioridade; a seguir, selecionar as poucas alternativas restantes às políticas, para efeito de comparação. A proximidade de desenho dessas últimas alternativas pode dificultar visualizar diferenças comparativas, faltando-lhe corpo teórico preciso o suficiente a concluir a comparação. Nesse caso, pode apoiar-se pesadamente sobre as experiências acumuladas a respeito dos passos (etapas) das pequenas políticas, a fim de prever as consequências de passos semelhantes projetados sobre o futuro.

Parece evidente que as alternativas às políticas conjugam objetivos ou valores distintos. Uma política pode oferecer estabilidade, com certo risco; outra pode conferir menor estabilidade e menor risco. A seleção final conjugará a escolha entre valores e instrumentos que melhor auxiliem no alcance das metas. O primeiro método de elaboração de políticas consiste em processo mais mecânico de escolha dos meios, enquanto o segundo permite que se repita infinitamente a

sequência, conforme as condições e as expectativas mudem e se venha a empiricamente ser confirmada a exatidão das previsões.

O autor denomina tais possibilidades, respectivamente, de método “pela raiz” ou método “pelos ramos”. Por razões complexas, a primeira não pode ser posta em prática, exceto sobre problemas relativamente simples e, ainda assim, em situações bastante específicas, mostrando-se inequívoco em situações complexas, por exigir capacidades intelectuais, materiais e fontes de informação que o homem simplesmente não possui. O segundo método, efetivamente posto em prática, demonstra que, na realidade, as agências públicas são usualmente instruídas a restringir sua atenção a poucos valores e políticas ou alternativas, dentre as incontáveis que podem ser imaginadas.

Lindblon (1959) critica o fato de que, apesar disso, curiosamente, a literatura sobre tomada de decisões, formulação de políticas, planejamento e administração pública adote o método complexo quase tanto como o método objetivo, induzindo os administradores encarregados de decisões complexas em posição desconfortável, na medida em que fazem aquilo que poucos na doutrina pregam ou preconizam. A literatura, ressalva-se, é bem consciente dos limites da capacidade humana e da inevitabilidade de que as políticas venham a ser enfrentadas, em alguns casos, pela segunda forma (objetiva ou “pelos ramos”).

No intuito de formular políticas racionais, a doutrina tem preferido relacionar o método complexo, com todo o seu detalhamento, presumindo a capacidade de dedução explícita entre passos necessários e desnecessários a cada caso, optando por descrever predominantemente o primeiro método (mais complexo ou “pela raiz”), em detrimento do segundo, *branch* ou *muddling through*.

A título de análise, a crítica de Lindblon (1959) identifica que a opção doutrinária pelo método raiz se origina, muito provavelmente, da importância atribuída aos tratamentos matemáticos, como as teorias estatísticas de decisão e os sistemas de análise informatizados, lastreados por alto grau de compreensão panorâmico e quantificação matemática. Ocorre que desses procedimentos avançados, destacam-se largamente técnicas apropriadas à resolução de problemas de pequena escala, nas quais o número total de variáveis em cotejo se mostra significativamente pequeno, assim como o grau de importância dos problemas que se habilitam a resolver, o que não ocorre quando se trata de decisões políticas estatais. Por essa razão, propugna o autor pela “clarificação e formalização” do método de ramos, tão renegado na literatura, descrevendo-o como um resultado das comparações sucessivas limitadas, que deve ser contrastado com o método pela raiz, por ele denominado método racional compreensivo, preferindo, mesmo, caracterizá-los por: método raiz e método ramo.

Postos os métodos lado a lado, em termos simples: tem-se que o método raiz é teoricamente familiar e compreensível, mas procedida diretamente a clarificação mediante contraste comparativo, o método ramo acaba sendo preferido pela maioria dos administradores. Portanto, aborda-se o fato pelo método raiz - melhor forma como modelo - mas que é, de fato, inaplicável para questões políticas complexas e estes mesmos administradores são auto compelidos ao emprego do método das sucessivas comparações - o método ramo.

Como noção resumida da avaliação de uma política, acolhe-se a contribuição de Parada (2006) acerca do perfil de uma política pública de excelência, a partir do qual se torna possível minimamente verificar, por contraste fático, se dada política apresenta em sua arquitetura a perspectiva de primar pela qualidade. Assim, segundo o autor mexicano, deve-se tomar em conta: a um, se sua elaboração se embasa em ampla fundamentação ou somente em fundamentação

específica - delimitando-se sobre o que se trata e aonde se espera chegar, quais os objetivos e os fins a alcançar; a dois, a criteriosa estimativa de custos e o levantamento de alternativas ao financiamento da política; a três, o relacionamento dos fatores para a avaliação em termos de custo-benefício social; a quatro, o benefício social marginal, comparado com o de outras políticas, de modo a identificar o que se faz prioritário; a cinco, a consistência interna da estrutura da política, assim como a agregada; vale dizer, que se possa trazer a título de incremento; a seis, a potencialidade que a política apresenta de conquistar apoios ou de atrair críticas, dos meios políticos, acadêmico e corporativo; a sete, a avaliação em termos políticos do momento/oportunidade de adoção da política em análise; a oito, das prioridades, em termos de medidas a serem tomadas, dando corpo a uma sequência lógica; a nove, a clareza de definição dos objetivos; a dez, a funcionalidade dos instrumentos colocados à sua disposição; e, a onze, o levantamento adequado dos indicadores a servirem de parâmetro, como custos unitários, fatores de economia, medida de eficácia e eficiência.

Por derradeiro, no que reporta ao controle de políticas, valemo-nos da lição de Aith (2006, p. 238), para, repisando conceitos gerais de “controle da administração pública”, sustentar que, tanto as políticas de Estado como as de governo, indistintamente, submetem-se, aos controles interno e externo: a um, controle interno - pelos respectivos órgãos e entidades implementadoras; a dois, controle externo, pelo Tribunal de Contas (controle externo técnico), em auxílio ao Poder Legislativo - análise financeira, econômica, patrimonial e contábil; pelo Ministério Público (controle externo institucional); e pelo cidadão/contribuinte, não apenas quanto à legalidade como quanto ao mérito (controle externo popular).

Discussão bastante fértil, mas que refoge aos objetivos moderados desse trabalho, repousa sobre a possibilidade e legitimação do controle pelo Poder Judiciário, que impende vencer conceitos como o de “ativismo judicial” e “judicialização das políticas”, para além de nossos objetivos no presente artigo.

## CONCLUSÕES

Com fundamento nos estudos e considerações realizados, buscou-se noticiar sumária, mas adequadamente, a esteira de mudanças pelas quais a concepção e a operação do Estado-Administração passou, com intuito de delinear o contexto fático e justificar a razão do advento do “instituto” das políticas públicas, no cenário da administração - ainda que Bucci (2002, p. 250-252) não recomende qualificá-las dessa forma. Em seguida, limitou-se o objeto central do trabalho ao enfrentamento do conceito das políticas públicas, a partir de sua noção elementar, como realização de escolhas e de prioridades alocativas para a condução de ações políticas, representativas ou não da aplicação de recursos, buscando-se, em cada momento, trazer à colação a visão de renomados estudiosos da área.

Nesse honroso mister, necessário se fez apreciar os perfis das políticas sob a ótica procedimental de sua elaboração, em sentido amplo, aí consideradas as formas compactas e as sequenciais, para, nas últimas, conhecer-lhes as diferentes etapas integrantes. Também a questão da legalidade, pela submissão à previsão constitucional, legal ou infralegal se fez visitada, aportando em considerações relativas à legitimação estatal e privada para as referidas políticas, ponto nodal da abordagem, dada a imperatividade de se afirmar que as políticas, embora tenham sua formu-

lação e fases subsequentes intimamente ligadas ao Estado-administração - registrando-se autores que empregam o advérbio “sempre” para qualificar-lhes a relação Estado x políticas - indispensável reconhecer que, nos dias atuais, em seu estado d’arte, a importância da ação dos outros autores de políticas, como agentes políticos, agentes públicos, particulares, grupos associativos de interesses e pressões, todos a compor a exata noção de participação democrática, dando seu contributo à construção de uma sociedade mais plural e contínua, em que os compromissos da Constituição sejam responsável e lucidamente cumpridos, segundo as noções de dignidade humana e os imperativos de responsabilidade social se vejam conjugados às realidades fáticas e econômico orçamentárias.

Sabedores da modesta incursão realizada sobre o tema, justificamo-la como consciente recorte conceitual de alguns dentre os tantos matizes que a disciplina, por certo, comporta. Rogando que a riqueza do tema se faça ainda maior e mais desafiadora, a partir da iniciativa de outros tantos estudos que a doutrina vá desenvolvendo, assentando-se as antigas controvérsias, sob o manto de novas pré-compreensões, e, por lógico, suscitando-se novos pontos de dissenso, provocadores de palpitantes discussões, a estimular cada vez mais o aperfeiçoamento da pesquisa, em especial de ordem interdisciplinar, a servir de suporte ao estudo e à aplicação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic choices*. New York: Norton, 1978.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Portugal: Coimbra, 2001.
- DAHL, Robert Alan. Com o consenso de todos. In: *Pluralist democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1967.
- DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: USP, 2005. v. 9. Série Clássicos.

- FARIA, José Eduardo de. Introdução. In: FARIA, José Eduardo de (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- FARIA, José Eduardo de. *O direito na economia globalizada*. Tese ao concurso de professor titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP. Mimeo, 1999.
- FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília, DF: Ed. UnB, 1999.
- FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- GRAU, Nuria Cunnil. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.
- LASSWELL, Harold D. La orientación hacia las políticas. In: AGUILLAR, Villaneuva (Org.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.
- LEAL, Rogério Gesta. *Condições e possibilidades eficaciais dos direitos fundamentais sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LINDBLOM, Charles Edward. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, Washington, i. 19, p. 79-88, 1959.
- MAURICIO JUNIOR, Alceu. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2005.
- PETERS, B. Guy. The changing nature of public administration: from easy to hard questions. *Asian Journal of Public Administration Research and Theory*, Pittsburgh, v. 24, i. 2, p. 153-183, Oct 2002.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Asian Journal of Public Administration Research and Theory*, Pittsburgh, v. 8, i. 2, p. 223-243, Apr. 1998. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org>>. Acesso em: 11 maio 2010.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.

THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public policy: the essential readings. Part 2: Making public policy.* Upper Saddle River, New Jersey: Printice Hall, 2005.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public policy: the essential readings.* Upper Saddle River, New Jersey: Printice Hall, 2005.

TRUMAN, David B. Group politics and representative democracy. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public policy: the essential readings.* Upper Saddle River, New Jersey: Printice Hall, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.* Belo Horizonte: Fórum, 2009.



# GLOBALIZAÇÃO, CRISE DE ESTADO E EXCLUSÃO SOCIAL: O MULTICULTURALISMO E A POLÍTICA DO RECONHECIMENTO DE CHARLES TAYLOR COMO FUNDAMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA CIDADÃ E CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Yuri Schneider\*

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente ensaio é uma reflexão acerca das ideias de crises de estado, globalização, e exclusão social, paradigma esse ainda vivenciado em nosso país (bem como em outros países da América Latina), em um contexto histórico-político que se tem caracterizado pelo avanço do neoliberalismo face uma Constituição (promulgada em 05 de outubro de 1988 e vigente) que em seu Art. 1º institui, no Brasil, um Estado Democrático de Direito, com democracia indireta e, também, participativa (parágrafo único do citado Art. 1º).

A globalização trouxe mudanças na vida de todas as pessoas, bem como um novo conceito de global e local na transformação das identidades. Nesse sentido, as populações excluídas do capitalismo encontram no local condições e meio de sobrevivência.

Nesse contexto, a cidadania busca algumas respostas aos desafios da globalização em relação a pós-modernidade. A cidadania está estritamente ligada aos Direitos Fundamentais do homem, portanto, a busca de dignidade, de estar incluído e poder decidir sobre os rumos políticos dos Estados é fazer parte de um espaço público igualitário que possibilite condições de existência e sobrevivência aos homens. Essa, sim, é a verdadeira cidadania.

A globalização, tendo em vista sua complexidade, ainda tem sido tema de múltiplos debates, o que dificulta a elaboração de um conceito simétrico entre os diferentes autores e também pelo fato de esse fenômeno influenciar as mais diversas áreas.

Nesse sentido, é necessária a abordagem da participação política e da cidadania nesse contexto.

Santos (2002, p. 85) define globalização como o “[...] conjunto de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais.”

Com efeito, a globalização que vamos analisar neste ensaio corrói a soberania do Estado, nega-lhe a qualidade essencial de poder supremo e nos faz clamar, salvo exceções honrosas,

---

\* Doutor e Mestre em Direito Público pela Unisinos (CAPES conceito 6). Professor de Graduação e Pós-Graduação da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), onde ministra a disciplina de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais Sociais desta mesma linha de pesquisa, também fazendo parte dos Grupos de Pesquisa: *Teorias da Democracia no Âmbito da Efetivação dos Direitos Fundamentais* e *Direitos Humanos Fundamentais e Democracia a partir de Jürgen Habermas: níveis de efetivação*. Professor da Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE). Professor da Escola Superior de Direito Municipal de Porto Alegre/RS(ESDM). Professor da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (FESDEP). Professor da Escola Superior da Magistratura do Trabalho do Rio Grande do Sul (FEMARGS). Membro do Grupo de Pesquisa “*Estado, Políticas Públicas e Instrumentos Jurídico-Democráticos de Efetivação de Direitos Fundamentais Sociais: mecanismos eficacias contemporâneos de concretização*”.

contra a neutralidade, a tergiversação e a passividade dos juristas, muitos dos quais circulam nas esferas do poder, onde traçam o círculo normativo da política governante, menosprezando o exame dos elementos éticos, fáticos, axiológicos que fundamentam interesses nacionais da ordem jurídica ameaçada (BONAVIDES, 2001, p. 88).

Com isso, é possível observar o que a globalização acarreta, ou seja, o poder está na economia, na transnacionalização, nas grandes empresas e, por isso, há uma ruptura histórica que marca o declínio do Estado-nação e o surgimento, como afirma Ianni (apud LIMA, 2000, p. 172), “[...] de novos e poderosos centros mundiais de poder, soberania, hegemonia.”

Assim, para Hobsbawm (apud LIMA, 2000, p. 170), o motivo de deterioração do Estado-nação seriam os seguintes:

Algumas características do panorama político global se destacavam. A primeira, como já se observou, era o enfraquecimento do Estado-nação, instituição central da política desde a Era das Revoluções devido tanto a seu monopólio de poder público e da lei quanto porque constituía o campo efetivo da ação política para a maioria dos fins. O Estado-nação estava sendo erodido de suas formas, de cima e de baixo. Perdia rapidamente poder e função para várias entidades supranacionais, e, na verdade, de forma absoluta, na medida em que a desintegração de grandes Estados e impérios produzia uma multiplicidade de Estados menores, demasiado fracos para defender-se numa era de anarquia internacional. Perdia também, como vimos, seu monopólio de poder efetivo e seus privilégios históricos dentro de suas fronteiras, como testemunham a ascensão da segurança privada e dos serviços privados competindo com o correio, até então praticamente controlado em toda a parte do ministério de Estado.

É importante destacar que o programa neoliberal tende a favorecer globalmente a ruptura entre a economia e as realidades sociais e a construir, desse mundo, na realidade, um sistema econômico ajustado à descrição teórica, isto é, uma espécie de máquina lógica, que se apresenta como uma cadeia de constrangimentos enredando os agentes econômicos.

Certo é que os neoliberais voltam, assim, às costas à cultura democrática e igualitária da época contemporânea, caracterizada não só pelas igualdades civis e políticas para todos, mas também pela busca da redução das desigualdades entre os indivíduos no plano econômico, no âmbito de um objetivo mais amplo de libertar a sociedade e os seus membros da necessidade e do risco, objetivo que está na base dos modernos sistemas de segurança nacional.

E é nesse contexto descomprometido do neoliberalismo com as políticas sociais que surge um déficit crescente da inclusão social.

Estamos, assim, em poucas palavras, com a adoção da hegemonia neoliberal, rapidamente de volta ao século XIX.

Tais direitos políticos são inerentes à cidadania, historicamente consagrados e representam conquistas obtidas no seio do Estado moderno, na medida em que compreende a política moderna como sendo desenvolvida num espaço territorialmente delimitado.

A exclusão social é o fruto amargo da sociedade moderna, apesar dos tantos avanços em seus vários setores já globalizados.

Não se trata apenas de uma exclusão do mundo do trabalho, considerada uma das consequências mais duras do capitalismo neoliberal, através do fenômeno do desemprego, mas também da exclusão dos outros bens básicos: a saúde, a educação, a alimentação, a moradia, a terra, o lazer etc. Trata-se de exclusão da dignidade humana, criando uma enorme massa de descartáveis, os sem-nada.

A humanidade presenciou e superou, no decorrer dos séculos, impérios altamente opressores e denegridores das liberdades fundamentais das pessoas humanas e em contrapartida conseguiu instaurar uma caminhada fundamental que visasse o respeito profundo aos direitos humanos.

Desenvolveu uma tecnologia altamente avançada em todos os níveis, desafiando representantes das diversas religiões existentes no planeta. Alcançou uma enorme liberdade em todos os níveis da vida social, não faltando excessos até ao ponto de gerar uma “overdose” de liberdade, ou seja, pessoas que engolem uma quantidade tão grande de liberdade, desequilibrando a própria vida e chegando até à morte existencial.

Os problemas gerados pela globalização hegemônica, que trouxe para uma grande parcela da população mundial um aumento da pobreza e da desigualdade social, gerando, assim, medo e incertezas, foram, por óbvio, sentidos em nosso país na década de 80 e também, como muito mais intensidade na década de 90 e início deste novo século.

Tal globalização trouxe efeitos sobre os Estados-nação, tais como a perda de parte de sua soberania, o controle econômico por parte das empresas transnacionais e os efeitos sobre os seres humanos, no que diz respeito à perda de identidade e de cultura e ao aumento da desigualdade social e da pobreza.

Por óbvio que o Estado Contemporâneo assumiu novos contornos, motivados pelo fenômeno da globalização e do pensamento neoliberal. O Estado do Bem-Estar Social, que sequer chegou a existir em sua plenitude nos países periféricos, não encontra mais receptividade política.

Visto isso, o presente artigo limitou-se a operar no terreno conturbado deste fenômeno globalizante, todavia apontando para o caráter precipuamente neoliberal, que afetou na engenharia dos Estados, causando crises em suas estruturas, deixando a terra fértil para o esfacelamento do edifício estatal, abalando, principalmente, uma das maiores conquistas de um povo, o qual seria o aspecto democrático, a participação cidadã, primado básico de um Estado Democrático de Direito.

## **GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA DE PLATAFORMA NEOLIBERAL: UM TERRENO FÉRTIL PARA EXCLUSÃO SOCIAL**

O modo de produção capitalista que vivemos é “desterritorializador” das relações sociais, das tradições, dos valores, da cultura, estabelecendo uma mobilidade (e uma imobilidade também) cada vez mais acelerada (em sentido ascendente e descendente) de classes sociais, de objetos, de pessoas, de ideias e de informações. Na rede de relações erguida com o capitalismo, a cultura e o espaço tornam-se um mercado de consumo.

O capital e o dinheiro circulam mais rápido e mais facilmente pelo mundo, pois não há mais fronteiras para o poder econômico. As empresas transnacionais possuem livre caminho pelo globo, elas estão onde o lucro está. Dessa forma, os Estados perderam qualquer autonomia ou controle no que diz respeito à sua soberania, ou seja, o Estado não controla o mercado financeiro, mesmo porque é ele que dita as regras do jogo e comanda o espetáculo, proporcionando, assim,

a degradação da dignidade da pessoa humana, pois o capitalismo desvairado que vivemos só traz miséria, desigualdade e injustiça social.

Essas mudanças trouxeram grande impacto na vida de inúmeras pessoas, pois com a mobilidade e com a facilidade de comunicação, nasce uma nova elite. Essa nova elite não está preocupada com o social, ela não tem limites, para ela não há fronteiras. Ela investe seu capital tão rapidamente de forma que o Estado perde o poder de interferência em suas ações.

Nesse viés, assevera Baumann (1999, p. 73) que a globalização nada mais é que a extensão totalitária de sua lógica a todos os aspectos da vida. Os Estados não têm recursos suficientes nem liberdade de manobra para suportar a pressão - pela simples razão de que “[...] alguns minutos bastam para que empresas e até Estados entrem em colapso.”

Embora seja função do Estado garantir o crescimento econômico, zelar pelo bem-estar social, atender às necessidades coletivas e diminuir as desigualdades sociais da sociedade, essas funções acabam prejudicadas pelas investidas de grandes empresas, que controlam o sistema econômico. Por fim, o Estado acaba cedendo parte de sua soberania para não perder capital especulativo e passa, então, a ser direcionado pelo mercado. Segundo Santos (2002, p. 37),

[...] a soberania dos Estados mais fracos está agora directamente ameaçada, não pelos Estados mais poderosos, como costumava ocorrer, mas, sobretudo por agências financeiras internacionais e outros actores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais. A pressão é, assim, apoiada por uma coligação transnacional relativamente coesa, utilizando recursos poderosos e mundiais.

A globalização é o ápice da internacionalização do mundo capitalista, e com o avanço da tecnologia, o poder de mobilidade dos que possuem a maior parte da riqueza do mundo ficou ainda maior, mas essa tecnologia não trouxe mudanças na vida da maior parte da população do mundo, que continua imobilizada em suas misérias locais. A economia circula mais rápido, aumentando assim as diferenças sociais e econômicas das populações. A globalização deixou os ricos mais ricos e os pobres mais pobres, porque a facilidade de mobilidade do dinheiro ficou bem maior, assim uma camada da população acabou tornando-se supérfluo.

Desse modo, para o sociólogo Baumann (1999), às pessoas do primeiro mundo, o mundo dos globalmente móveis, o espaço perdeu sua qualidade restritiva e é facilmente transposto tanto na forma “real” como “virtual”.

Para as pessoas dos países de terceiro mundo, o da “localidade amarrada”, aqueles impedidos de se mover, estão fadados a suportar as amarras do local e de lá não podem sair, pois estão presos a ele.

A nova ordem mundial requer dos Estados-nação obediência às políticas econômicas impostas, ou seja, o que deve prevalecer é o econômico, só que isso ocorre em detrimento do social, e o Estado nada faz para solucionar as mazelas que atingem a sociedade. Em todo o mundo são perceptíveis as consequências da globalização perversa, a começar pela fome, que gera doenças, mortalidade infantil, violência, etc.

Outra profunda questão problemática, que também provém do neoliberalismo, é o do extermínio das minorias étnicas, com grande perda de sua cultura, tradições e crenças. Frente a cultura transnacional, individual acaba perdendo ou remodelando sua identidade.

A identidade nacional está se esvaindo, como consequência do crescimento da homogeneização cultural e do pós-moderno; a identidade nacional e outras locais ou particulares estão sendo reforçadas pela resistência à globalização; estas então estão em queda, porém inéditas identidades - híbridas - estão tomando seu lugar.

Diante disso, a maior interdependência global está levando ao colapso todas as identidades culturais fortes e está produzindo a fragmentação de algumas culturas. No mundo pós-moderno, leva-se em conta as sensações, o que se busca é o flutuante, o volátil, o efêmero, vive-se o momento; essa é a sociedade de consumo global. Dessa forma, as identidades se tomam desalojadas de tempo, lugares, histórias e tradições. Em referência a essa realidade, Hall (2005, p. 75) entende que

[...] no interior do discurso do consumismo global, as diferenças e as distinções culturais, que até então definiam a identidade, ficam reduzidas a uma espécie de língua franca internacional ou de moeda global, em termos das quais todas as tradições específicas e todas as diferentes identidades podem ser traduzidas. Esse fenômeno é conhecido como “homogeneização cultural”.

Com a globalização surge um novo conceito de global e local na transformação das identidades, ou seja, a informação e o capital estão cada vez mais globais. O capital se tornou transnacional, não mais submetido ao controle do Estado. O mesmo acontece com a informação e, nesse processo, o local, a localidade, é desvalorizado, perde seu poder de influência, perde importância como território de uma economia ou cultura autossuficiente, contida em si mesma.

Os detentores do poder econômico não estão presos ao local, portanto, não estão preocupados com o social, simplesmente não estão ligados a lugar algum, transitam livremente pelo globo, deixando o lixo (humano), quando determinado local já não interessa mais economicamente.

O que pretende a globalização é “impor” nas comunidades locais uma cultura hegemônica, ou seja, a cultura do pensamento único, e com a ajuda dos meios de comunicação consegue infiltrar nas sociedades, nos indivíduos, que o mais importante é o lucro, é o capital, é o dinheiro; por tal motivo, nos tomamos seres individualistas, incapazes de pensar coletivamente.

Contra esse pensamento único, nasce a noção de globalização contra hegemônica,<sup>1</sup> que se caracteriza pelas iniciativas em nível local-global, por meio de grupos sociais que lutam incansavelmente pela igualdade social e a dignidade da pessoa humana. Essas iniciativas partem do local, da realidade, das dificuldades do local. A globalização contra hegemônica, ao contrário da hegemônica, é de baixo para cima, ou seja, nasce das lutas de movimentos sociais contra a globalização capitalista neoliberal.

Porém, essa luta não pode ser apenas do povo, mas o Estado precisa também tomar partido, entender os interesses de sua população.

<sup>1</sup> “Articulação transnacional de movimentos, associações e organizações que defendem interesses e grupos subalternizados ou marginalizados pelo capitalismo global. A globalização contra hegemônica é fundamental para organizar e disseminar estratégias políticas eficazes, criar alternativas ao comércio livre por via de iniciativas de comércio justo e garantir o acesso das ONGs dos países periféricos ao conhecimento técnico e às redes políticas onde emergem as políticas hegemônicas que afetam estes países.” (SANTOS, 1999, p. 261).

A esse respeito, nos diz Santos (2002), que os Estados-nação têm desempenhado um papel ambíguo, pois enquanto, externamente, têm sido arautos da diversidade cultural, da autenticidade da cultura nacional, internamente, têm promovido a homogeneização e a uniformidade, esmagando a rica variedade de culturas locais existentes no território nacional, por meio do poder de polícia, do Direito, do sistema educacional ou dos meios de comunicação social e, na maior parte das vezes, por todos eles em conjunto (SANTOS, 2002, p. 47-48).

Para Santos (2002), as relações que se estabelecem ante o processo de globalização são marcadas fortemente pela hegemonia, preponderando a desigualdade de poder e de trocas, desestruturando os dominados, causando a exclusão, ou, então, uma inclusão subalterna, fruto das propostas neoliberais. Sobre a inclusão subalterna, Santos (2002) afirma que há um globalismo localizado, que consiste no impacto específico nas condições locais produzido pelas práticas imperativas da globalização. Para responder a esses imperativos transnacionais, as condições locais são desintegradas e, eventualmente, reestruturadas sob a forma de uma inclusão subalterna.

Com a finalidade de evitar a hegemonia por parte de outros países ou de multinacionais, Santos (2002) propõe atividades de resistência, através de discursos contra hegemônicos, como os das redes de movimentos e associações indígenas, ecológicas ou de desenvolvimento alternativo, entre outros. Afinal, como enfatiza Santos (2002), o sistema econômico proposto pela globalização, possui uma dinâmica perversa que concentra a riqueza nas mãos de poucos, enquanto a maioria vive na miséria e na ignorância e perde paulatinamente sua cultura, sua identidade, suas origens.

Em reação à globalização neoliberal, surgem vários movimentos sociais, que nascem do local, com o objetivo de frear as mazelas decorrentes da globalização e criar alternativas para abolir a exclusão social, a falta de emprego, a violação dos direitos humanos, as disputas étnicas, todos produzidos dentro da sociedade neoliberal (SANTOS, 2002).

As primeiras formas de resistência assumiram expressões locais. O sentimento de “exclusão social” - resultado da perda de direitos - tende a promover novas formas de organização, de protesto e de consciência de vínculo. ‘Foi se disseminando uma ideologia de apologia do local- que tem na afirmação “pensar global, agir local” sua expressão mais usual, fazendo, de certa forma, da limitação uma virtude, pois abandonava os espaços globais, onde se consolidava o neoliberalismo [...]. Assim, enquanto a globalização neoliberal avança por cima, no plano internacional e nos estados nacionais em processo de internacionalização, eram desenvolvidas experiências locais - de governo, de movimentos sociais, de políticas setoriais - que renovavam as práticas social e política, quando as formas de luta tradicionais se mostravam impotentes: luta parlamentar, eleições, luta sindical tradicional (SANTOS, 2002, p. 657).

As populações excluídas do capitalismo encontram no local, mesmo com inúmeras dificuldades, condições e meio de sobrevivência e, dessa forma, conseguem até inovar e prosperar. Está claro que esses grupos ainda são pequenos diante do capitalismo e da força dos grupos transnacionais, mas vemos como uma saída para as dificuldades oriundas da globalização.

Aqui, talvez antecipando o foco deste ensaio que trabalharemos mais adiante no terceiro capítulo com a tese utilizada por Charles Taylor, poderíamos inserir a ideia de multiculturalismo e a política do reconhecimento. Charles Taylor (1993, p. 43-44) tem como base em suas considerações a discussão e o incentivo das possibilidades e formas de concretização das políticas públicas que buscam o reconhecimento das distinções presentes entre as pessoas e os grupos culturais menores existentes nas sociedades. Para isso, verifica os procedimentos de identidades, ligando a

necessidade e obrigatoriedade de reconhecimento para com os indivíduos, isto porque estas são trabalhadas partindo do reconhecimento, ou por inobservância deste, ou ainda por um inautêntico reconhecimento por parte de terceiros, o que pode acarretar ao indivíduo e ao grupo danos, já que isto pode levar alguém a um falso, deformado e reduzido modo de ser.

Diante disso, a questão do reconhecimento passa a ser vista como “[...] uma necessidade humana vital,” (TAYLOR, 1993, p. 45) já que a formação das identidades individuais e grupais estão ligadas diretamente a ele.

Todavia, fica claro que na obra de Taylor, não se trata de um individualismo egoístico. O homem precisa munir-se de valores universais contrários ao pensamento único, da acumulação, da concorrência e da uniformização, e isso só será possível através da luta pela diversidade da humanidade, do respeito à natureza, da criação e da autonomia do indivíduo, mas, também, das populações.

A civilização do capitalismo está em crise, mesmo dominando o mundo. As incertezas e os riscos estão cada vez mais presentes na sociedade. Como afirma Zaoual (2003, p. 35),

[...] após o apogeu, há sempre a decadência, cuja visibilidade nem sempre é imediata. A resposta ao crescimento dessa desordem é a formulação de um paradigma pluralista visando a recompor o ‘homem em migalhas’ e assegurar o convívio de uma pluralidade de formas de vida econômica e social.

O sistema capitalista é hegemônico, ele define e codifica tudo que possa gerar lucro. Esse é o motor único do capitalismo, pois os homens, os animais, as plantas, as sociedades estão todos submetidos a esse sistema; contudo deve-se observar que o crescimento econômico não é sinônimo de melhor qualidade de vida e felicidade, também comprovadamente, não é gerador de empregos, tampouco aumenta o acesso ao consumo. Afinal, essa é a crise do capitalismo.

Muitas são as transformações sociais do século XXI, e muitas são as preocupações relacionadas com o rumo que está tomando o planeta. Sociedade civil, Estado e mercado devem andar juntos, todos em busca de um desenvolvimento incluyente, em busca da plena cidadania<sup>2</sup> e da sustentabilidade, em busca de uma nova globalização.

Nesse contexto, a cidadania busca algumas respostas aos desafios da globalização com relação à pós-modernidade, pois, segundo Darcísio Corrêa (2006, p. 229),

[...] é dentro dessa ótica que assume um novo sentido a cidadania, tratada sem adjetivações. Se o trabalho integra o trabalhador na esfera pública da construção da sobrevivência comum e se a cidadania é o acesso a este espaço público, torna-se redundante falar em cidadania dos trabalhadores. O que deve ser ressaltado aqui é o fato de que, na sociedade capitalista, o exercício da cidadania se dá de forma conflitiva na relação capital/trabalho, caracterizando-se avanços e recuos em termos de direitos sociais de acordo com a relação de forças das classes e poderes sociais dentro dos aparelhos de Estado.

<sup>2</sup> A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos a ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente (CORRÊA, 2006, p. 217).

Assim, o Estado, sendo o representante do espaço público<sup>3</sup>, é de extrema importância para a concretização da plena cidadania, embora, no sistema capitalista, o Estado é mais uma representação ideológica das classes dominantes do que uma referência transformadora para os excluídos e discriminados na busca de um espaço público justo e igualitário para todos.

Desse modo, a possibilidade de uma cidadania plena das pessoas deve partir do local, dos Estados, através de uma política mais igualitária, partindo de uma construção de baixo para cima, cujo ponto central seja o respeito à dignidade da pessoa humana. Portanto, o cidadão, que é um sujeito político, deve tomar consciência de sua força, que pode ser exercida através dos movimentos sociais, na busca de uma globalização inclusiva. Somente assim será possível a construção de uma cidadania justa e igualitária em que todos possam ter acesso ao espaço público.

A questão da cidadania está justamente atrelada a um Estado territorial. Portanto, as políticas sociais devem estar voltadas a seus cidadãos, mas as elites globalizadas não se submetem à política de nenhum Estado; isso gera a crise por que passam os Estados, principalmente aqueles que estão em desenvolvimento, justamente pela sua dependência econômica.

Contudo, o indivíduo perde sua identidade e suas raízes; sente-se perplexo diante de um mundo incontrolável, totalmente fora de seu alcance. O indivíduo se fragmenta, uma vez que a própria homogeneização leva-o a renunciar à sua identidade, conduzindo-o ao conformismo.

A cidadania é uma questão política, pois possui uma estreita relação com a esfera pública, e as condições materiais de sobrevivência e de vida digna tornam-se indispensáveis à construção da cidadania. Essa cidadania deve estar alicerçada em princípios que norteiam a dignidade da pessoa humana, o respeito pelo meio ambiente, a solidariedade entre os povos e a inclusão social.

Se a globalização negativa trouxe mais miséria, mais desigualdade social e injustiças, devemos lutar por outra globalização, que esteja voltada ao ser humano e não ao lucro e nem ao acúmulo de riquezas. Devemos lutar, sim, por uma globalização inclusiva, em que o desenvolvimento esteja baseado na qualidade de vida, com uma maior e melhor distribuição de renda, onde impere o respeito pelo ser humano e pela natureza, e que o homem e todo ser vivo não sejam tratados como objeto, simplesmente descartados quando não mais geram lucro.

Mesmo que agora, sabe-se muito bem, que este mesmo Estado, minimizado pela ideologia neoliberal, é resgatado pelos setores empresariais transnacionais visto os mesmos terem esgotado seus subsídios financeiros frente a catastrófica crise ocorrida em meados do ano de 2008 até o presente momento.

Muitas são as transformações sociais do século XXI, e muitas são as preocupações relacionadas com o rumo que está tomando o planeta. Sociedade civil, Estado e mercado devem andar juntos, todos em busca de um desenvolvimento includente, em busca da plena cidadania e da sustentabilidade, em busca de uma nova globalização.

Assim, o Estado, sendo o representante do espaço público, é de extrema importância para a concretização da plena cidadania, embora, no sistema capitalista, o Estado é mais uma representação ideológica das classes dominantes do que uma referência transformadora para os excluídos e discriminados na busca de um espaço público justo e igualitário para todos.

---

<sup>3</sup> Espaço público não é território, na acepção geográfica de localização e delimitação, mas ante de mais nada um conceito jurídico e político. [...] O espaço público [...] resulta da ação de se!.: membros." (LAFER apud CORRÊA, 2006, p. 221).

Desse modo, a possibilidade de uma cidadania plena das pessoas deve partir do local, dos Estados, através de uma política mais igualitária, democrática, partindo de uma construção de baixo para cima, cujo ponto central seja o respeito à dignidade da pessoa humana. Portanto, o cidadão, que é um sujeito político, deve tomar consciência de sua força, que pode ser exercida através dos movimentos sociais, na busca de uma globalização inclusiva. Somente assim será possível a construção de uma cidadania justa e igualitária em que todos possam ter acesso ao espaço público.

A questão da cidadania está justamente atrelada a um Estado territorial. Portanto, as políticas sociais devem estar voltadas a seus cidadãos, mas as elites globalizadas não se submetem à política de nenhum Estado; isso gera a crise por que passam os Estados, principalmente aqueles que estão em desenvolvimento, justamente pela sua dependência econômica.

Contudo, o indivíduo perde sua identidade e suas raízes; sente-se perplexo diante de um mundo incontrollável, totalmente fora de seu alcance. O indivíduo se fragmenta, uma vez que a própria homogeneização leva-o a renunciar à sua identidade, conduzindo-o ao conformismo.

O Estado nacional, delimitado em seu território foi o ponto principal de atenção na consolidação do quadro brevemente exposto nos itens precedentes, principalmente em se falando na limitação do poder público estatal. Como já mencionado anteriormente, as condições de limitação da execução do poder pelo soberano ou pelo poder Estatal são inúmeras, onde podemos apontar dois tipos, a saber, primeiro, a estrutura institucional do próprio Estado - seu projeto orgânico - e, segundo, a obrigatoriedade direta de limites a seu atuar. As conformações estatais voltadas a reduzir, mitigar ou neutralizar a concentração de poder em mãos de um ou de uns poucos indivíduos, órgãos ou grupos, inserem-se no primeiro grupo.

Os arranjos institucionais construídos com o propósito de impedir a apropriação do poder por alguns são conseqüências das ideias de separação dos poderes pelas suas funções, seu exercício como um sistema de freios e contrapesos - checks and balances-, os sistemas parlamentaristas, a ideia do controle de constitucionalidade e dos tribunais constitucionais.

A democracia assenta-se sobre as mesmas premissas de distribuição do poder. Conforme Avritzer (1996, p. 139),

[...] a introdução da problemática das práticas cotidianas nos leva a entender a democracia enquanto uma prática que é transformada pelas mudanças estruturais da modernidade. Tanto a democracia quanto a cidadania passam a ser consideradas enquanto rupturas com formas de poder privado incompatíveis com as relações impessoais introduzidas no Estado moderno. Elas são parte do trade-off no qual a introdução de restrições no nível do trabalho e das práticas administrativas são compensados pelo estabelecimento de limitações à ação dos agentes econômicos e administrativos.

É completamente aceitável que passamos atualmente por momento de grande crise econômica, política, social e conceitual. O que nos é claro é que nenhum espaço parece escapar ileso a essas modificações que tornam a própria linguagem um campo limitado e, sem medo de errar, esgotável em suas fontes de reordenação. Os efeitos desse momento de transformação e ruptura são tão marcantes, justamente por estes aspectos.

Não é diferente no espaço político. Nota-se um fracionamento em sua engenharia e em toda sua amplitude, pois que ele está envolvido pela quebra dos antigos paradigmas que, durante todo o século que se passou, alcançaram o seu auge. A democracia é figura que também está envolvida nestes elementos que a formam e que sofrem essa crise.

Mas o simples fato de se constatar a presença do signo da crise não significa, necessariamente, um resultado negativo. Sendo assim, a crise é aqui notada como um mecanismo que incentiva a mudança, onde existe a presença de um significado positivo de potência, obrigando aos institutos do vasto campo social, a desenvolver uma eterna capacidade de se transformar. É, assim, com a democracia, principalmente a partir da década de 80, do século XX, invadindo os dias atuais.

A democracia viveu, desde ao final dos anos 80, como exemplo privilegiado do espaço político, os incontestáveis louros da vitória. Os regimes socialistas do Ocidente da Europa, passando anteriormente pelas ditaduras militares da América Latina, alcançou a vitória de sua doutrinação.

Entretanto, chegando-se a uma criação de um paradoxo ao auge que foi por ela alcançado, quase que instantaneamente, iniciou-se o influxo de uma crise que tem terminado a sua possibilidade de resposta.

O êxito que a democracia chegou apoiando-se no princípio do momento em que o lugar socialista se dissipou, é o resultado deste paradoxo, pois com o fim desse sistema político, o argumento democrático, forçado a se indispôr com seu íntimo, acabou por se perder em suas próprias contradições e limitações.

Então, a democracia vive com intensa força a mesma problemática que o Poder Estatal e os seus poderes, que a soberania e que a cidadania estão a atravessar.

Levada a teste como forma política que pode constituir alguma alternativa para superar a crise atual, ela não tem conseguido explicar-se de maneira uniforme e hialina, o que por si só, cria certo sentimento de estagnação e descrédito tanto aos setores da administração, quanto ao universo do senso comum.

Em torno desta cena de dificuldades, os reflexos do fenômeno da mundialização, que concomitantemente ao oferecimento de escapes para a crise notada pela democracia (bem como para a seara política), encontram profundas e inéditas complicações que entram em rota de colisão com a democracia e seu projeto político, e, com tamanha força são essas difíceis problemáticas, que para inúmeras pessoas, impõem esse projeto a uma remodelação e reafirmação constantes.

Ao mencionar-se a definição de democracia devemos partir de um preceito fundamental: enquanto símbolo da seara política o seu sentido contém diversas formas e contestável.

Apresenta diversas formas no sentido de que, enquanto símbolo político, faz parte a todos as idealizações sociais, ou seja, a democracia é permeada por todos os conflitos e suas influências dos conflitos, das discussões que se contradizem e dos significados que os grupos sociais vão somando a ela ao longo de seu caminho.

Reflexo dessa imensa relação interna entre os grupos sociais ocorre o momento de que, a democracia, corriqueiramente, abarcou muitas definições, muitas, contraditórias entre si. Assim sendo, associada com várias outras definições da seara política, que lhe concedem diferentes sentidos, a democracia vem ensaiando um complicado exercício em se amoldar as distintas utilizações que dela são requeridas, a ponto de ter exaurido essa clássica flexibilidade de definição, terminando, com isso, na acomodação de sua própria natureza.

A democracia, portanto, no trilhar de seu caminho, foi misturada com diferentes tradições: com ideais de república, liberais, socialistas, elitistas etc. Desde que era pensado como o poder do povo, enquanto representante da antiga polis, foi direcionada para ser o meio político definitivo da nação.

Da forma de direito do cidadão, foi ocasionada para ser exercício de cidadania nos modernos Estados capitalistas, até confundir-se e violentar-se, finalmente, com a noção desagregadora de mercado econômico.

Nesta última fase, a democracia terminou em servir para justificar uma teoria crítica à política de desigualdade consecutória do capitalismo, e que terminou por assentar os sonhos de toda uma geração revolucionária.

Ao longo do século XX e neste início de século XXI, a democracia se deparou-se, ainda, diminuída ao simples ardil de propaganda política, na ideologia partidária que, de forma demagoga difundindo-a como finalidade última, almejava, em realidade, lograr a excelsa manobra do poder político por meio do sufrágio, da opinião(voto), afinal, da conquista do aparelho estatal. Atualmente, na começar de um novo milênio, onde a crise é o assinalamento de todo o campo político, a democracia é comparada com a desterritorialização do capital, que de seu jeito virtual, impõe uma nova noção de tempo e de espaço.

Ficou exposto nas palavras anteriores que o procedimento de mundialização efetiva é o catalisador de um sem-número de mudanças no arranjo estatal que a muito custo puderam ser resumidas nos comentários anteriores.

O fato de haver diversos subprodutos da globalização não se pode eximir de perceber que, desde o início, a estrutura do princípio da soberania nacional encontra sérias dificuldades de conviver com as dinâmicas de mercado que, por característica própria, não conhece os mesmos limites das fronteiras jurídicas.

O dilema principal do Estado contemporâneo é que as exigências da ação social e as estratégias de desenvolvimento entrecrocavam-se com tendência à desagregação que essas mesmas estratégias determinam.

A dificuldade do Estado para resolver as questões sociais se dá, entre outras coisas, porque ele trabalha diante dessa estrutura social que se caracteriza por fortes desigualdades socioeconômicas e diferenças étnico-culturais importantes que estabelecem prioridades fracionadas e horizontes temporais diversificados.

Assim sendo, o momento dessa economia virtual, muito mais rápido, obscurece o arquétipo tempo tradicional, pois que desorganiza o atual, diminuindo-o a um mero digitar de uma tecla de computador. Concomitantemente, a extensão não é mais o da linha da fronteira de território, mas é o mundo, ultrapassando por cima das distinções de cultura, o que fornece a essa essência capitalista as condições de exigir suas intenções para depois dos interesses pragmáticos da nação, e conseqüentemente, da democracia.

Os institutos democráticos herdados do Estado liberal não se mostram suficientes para absorver essa miríade de elementos culturais diversos.

A sociedade, dessa forma, acaba se desconectando da produção normativa centrada no Estado produtor do direito. A esfera política tem pouca (e por vezes não tem) capacidade de estabelecer funções vinculantes a outros subsistemas que obedecem a outros códigos.

O deslocamento da capacidade decisória dos Estados nacionais, no passado ligada ao poder soberano, altera profundamente todo o sistema de fontes legais, inclusive com risco de enfraquecimento da autoridade sociopolítica das constituições nacionais.

A inadequação da conduta política expõe a dispersão do espaço social, no qual o Estado como vértice da pirâmide social encontra-se limitado na definição da ação do conjunto. É perigosamente evidente que tanto quanto essas novas fontes desorganizadas de poder conseguirem tergiversar as leis e Constituições, maiores oportunidades serão abertas para novas formas de absolutismos.

Esse é o motivo da requisição o ideal democrático investigar novos lugares para se fazer sobressaltar, como seria o caso de seu acercamento, por exemplo, com a seara jurídica, pois que essa seara expõe uma tese mais ampla, pois dialoga com o indivíduo, e não somente com o cidadão, o que permite, assim, ao discurso democrático encontrar novas estratégias para tentar dirimir as contradições sociais atuais.

Sendo assim, a linha de raciocínio de se impor, pelo meio constitucional, o reflexo dos direitos fundamentais, que é, da mesma forma, uma reconfirmação do Estado Democrático e Social de Direito, faz surgir raciocínio mundial e igual que busca confrontar os novos meios de exclusão racial, sexual, religiosa e ideológica e até de serviços públicos, essas, consequências diretas da globalização da economia.

Por fim, é interessante também mencionar que a democracia é, da mesma forma, discutível pois, quanto mais se festejam seus atributos em resolver as distinções e desigualdades, menos ela se mostra com capacidade de proferir algum entendimento com o poder de romper com a reclusão da economia que o mercado lhe exigiu e, assim, ultrapassar os limites e ocasos das distâncias e das lutas sociais, quer dizer, das próprias diferenças e desigualdades.

Tal característica de debater em possibilidades de contraposições está agravada, ainda, pelo império da pós-modernidade, comentada nos itens anteriores. A pós-modernidade tem se apresentado como uma fase de fracionamento e desestruturação dos velhos paradigmas, principalmente, no campo das ciências sociais.

Tal fracionamento, pela ótica do campo político é mais abissal, pois que no decorrer dos séculos, a civilização concedeu a esse lugar privilegiado a possibilidade de solver os problemas que perturbam o ser.

Fica claro que a democracia não pode ser vista como simples participação política, como um mero estratagema da embolorada política tradicional, já que com a crise do Estado nacional, até mesmo essa pretensão se esvaiu.

Por esta forma, a democracia não pode ser, somente, assimilada como uma regra, quer dizer, como regra à participação política (voto/eleição/poder político), ao direito ao tratamento igual, etc. Ela tem, na realidade, um viés mais extenso, isto é, a democracia deve ser absorvida como um panorama, um panorama privilegiado da política, onde o mais diverso número possível de indivíduos cultivam linhas de pensamento para fazer e aumentar os núcleos de controle e de decisão, sendo que esses dois mecanismos serão entendidos como exercício de poder político dos agentes sociais, principalmente em se tratando de participação no controle dos serviços públicos colocados nas mãos da esfera privada.

A democracia deve ser percebida como um local de atitude do sujeito, onde a disputa do exercício do poder se dá entre os indivíduos e os entes jurídicos (controle e decisão).

Por isso, fica claro que no âmbito da globalização, verificamos que acontece uma respeitável redução da participação popular no cenário político (uma vez que as decisões do espaço da política estão cada vez mais adstritas às esferas globalizadas) e, neste panorama, esvai-se um locus para vitórias, defesa e exercício dos direitos que vai, progressivamente, se desvanecendo.

## **DEMOCRACIA E A BUSCA DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA CIDADÃ. O MULTICULTURALISMO DE CHARLES TAYLOR COMO POSSÍVEL FUNDAMENTO**

O tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Por mais que existam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação - institucionalizada ou “movimentista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos (decisórios ou não) -, estamos aqui diante de um exercício que se repõe constantemente.

Os que participam são partes que desejam ser parte ou tomar parte de algo (TEIXEIRA, 2002, p. 27). A rigor, ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder - tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais e decisórios.

Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, para tanto, de recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. Quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma “teoria” para si e traça um plano de ação.

Uma distinção essencial, por isso, é a que localiza, nos atos participativos, um caráter mais “comunicativo” - como se o ator privilegiasse apenas a expressão de seus valores e interesses - ou uma “lógica estratégica”, na qual o ator põe-se claramente a questão do “outro”, do “Estado”, da modificação dos termos mesmos das relações de autoridade e de dominação. No primeiro caso, as ações tendem a concentrar-se no curto prazo e a adquirir formas mais “agressivas”; no segundo caso, espalham-se por um tempo maior e tendem a fluir num ritmo mais pausado e “calculado”.

Caso tivéssemos como fulcro o mundo moderno - o mundo da sociedade de classes, do capitalismo e do Estado democrático representativo -, podemos visualizar quatro grandes modalidades de participação, que têm existido concomitantemente e se combinado de diferentes maneiras conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais. Tais modalidades expressam, também, os diferentes graus da consciência política coletiva, correspondendo, assim, à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais (GRAMSCI, 2000a, p. 40).

Há, antes de tudo, uma participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária. Trata-se de uma atividade universal, encontrável em todas as épocas, como extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, e que se mostra particularmente relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados (em que funciona como estratégia de sobrevivência) ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção. Práticas de auxílio mútuo e de mutirão, por exemplo, desenvolvem-se ao lado de ações filantrópicas de

fundo benemérito ou religioso para diminuir o infortúnio, para otimizar recursos comunitários ou grupais, para aumentar a qualidade de vida, para neutralizar conflitos ou para resolver problemas.

Nos momentos que antecederam à confirmação dos direitos de cidadania, foi essa o procedimento que dominou a participação, que também tem a tendência de predominar nos momentos de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva, para retornar aos termos de Gramsci.

Uma segunda forma pode ser chamada de participação corporativa e está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, que tem como objeto, sobretudo, com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: vencem aqueles que pertencem ao grupo ou à associação. Como se sabe, foi essa participação que esteve na origem do sindicalismo moderno. Sua importância é extraordinária, diretamente proporcional à força, ao relevo e à transparência que os interesses foram adquirindo na dinâmica social. Tanto quanto a participação assistencialista, essa é uma modalidade universal de participação. Ambas, aliás, interpenetram-se intensamente, até mesmo porque estão articuladas de maneira estreita com problemas existenciais imediatos, práticos, concretos, quase sempre de fundo econômico.

Pode-se dizer que ambas as modalidades de participação integram uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna, na qual os grupos (classes, comunidades) reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou para negociar em melhores condições os termos de sua “adesão” à sociedade moderna. São práticas, portanto, muito mais sintonizadas com o proletariado e com as camadas populares do que com a burguesia, classe que até o século XIX considerava todo associativismo um movimento desagregador da unidade nacional ou da ordem social.

Inserem-se numa dimensão pré-política, mas nem por isso irrelevante, negativa ou inferior. Nela, aliás, vai ganhando corpo, aos poucos, um associativismo que se põe além do horizonte corporativo (ou assistencialista) e que começa a avançar sobre o horizonte político geral da convivência estatal. Num primeiro momento, as agregações buscam muito mais sua própria afirmação do que a proposição de um diálogo com os “outros”: lutam para ser reconhecidas como parte distinta, diferenciada, às vezes uma “seita”, contraposta ao todo e às demais partes, por isso mesmo dedicada a construir uma identidade e uma agenda próprias, particulares.

A terceira modalidade de participação projeta-nos para o campo político propriamente dito. A participação eleitoral, de fato, não visa apenas para a luta pelos interesses particulares, mas atravança diretamente a governabilidade e tem reflexos que mencionam sobre respeito a toda a coletividade. Já há nela, portanto, urna consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo ou de reorganizá-lo. O cidadão, aqui, está muito mais encorpado e maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio (direitos individuais, civis), mas também em relação aos outros (direitos políticos).

A participação eleitoral, porém, tem seus limites e não necessariamente leva a urna reorganização sustentada do Estado ou do poder político. Ela é, aliás, típica do contratualismo liberal, ainda que evidentemente não seja exclusiva dele. Está muito condicionada por atos e escolhas individuais, particulares, operando de modo muitas vezes episódico, flutuante, despojado de estratégias ou de cálculos de longo prazo. O voto, além do mais, é inadequado como veículo de expressão das convicções cívicas mais exacerbadas, acabando por levar à invenção de “outras formas de manifestar aquelas convicções e exercer influência”. Por mais que os rumos políticos de

um país democrático resultem do voto, tal “método de combinar preferências” termina por limitar o envolvimento do cidadão.

Trata-se de urna limitação inerente ao processo democrático; na medida em que constrange o “exercício da paixão política”, pode acabar por gerar decepção e, via de consequência, despolitização. Não há, portanto, como superestimar a participação eleitoral em abstrato, ou seja, sem que estejam definidos os critérios do sufrágio, o caráter do eleitorado, quem pode eleger e ser eleito, bem como o sistema eleitoral e o modo como se vota. Sem a fixação desses elementos, a pura referência aos procedimentos eletivos corre o risco de tornar-se falsa. O princípio técnico da eletividade deve ser vinculado, portanto, a um preciso contexto de valores. Por trás dos vários critérios de determinação da capacidade eleitoral, encontram-se concepções gerais da política e da vida social.

A participação política inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo “menor”, muito ao contrário. O simples ato de comparecer as urnas para o voto sempre é, aliás, em maior ou menor medida, uma forma política de participação, assim como uma ação em defesa de interesses. Além do mais, em todo movimento coletivo “espontâneo” existem “elementos primitivos de direção consciente, de disciplina” (GRAMSCI, 2000, p. 194-195).

Contudo, como havíamos mencionado anteriormente nos capítulos anteriores, não podemos esquecer que esse “neo-individualismo” torna a ação coletiva cada vez mais difícil na medida em que o social como princípio de experiência comunitária desaparece.

O indivíduo é concebido na sua identidade abstraindo das suas relações com os demais. Há aqui uma negação da alteridade que significa uma quebra da inter-relacionalidade. A presença do outro não mais suscita apelo à colaboração, mas sim desejo de instrumentalização. Tornamo-nos uma multidão anônima, sem rosto, raízes ou futuro.

O sistema neoliberal que permeia essa participação é intrinsecamente ligado à lógica instrumental, ou seja, tudo é em função do lucro. Nem a pessoa humana escapa diante desta diabólica lógica neoliberal. Temos que admitir que a cultura neoliberal conseguiu deslocar a realidade humana do eixo da alteridade para o eixo da individualidade, ou seja, a vida rodando somente em torno do indivíduo, enquanto o outro deve estar a serviço do indivíduo.

Tudo isso levou a uma sacralização do privado, como lugar intocável do indivíduo. De fato, nunca se viu tanta preocupação pelas coisas privadas que se tornaram até sagradas, ao passo que as coisas públicas ficaram desvalorizadas.

A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado.

É uma prática ético-política, que tem a ver assim como a questão do poder e da dominação como também com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo pela convivência, em resumo, como pelo ato com o qual se elege um governante quanto com o “[...] ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade.” (Rousseau, *Do Contrato Social*, Livro I, Cap. V).

É conforme a participação política que a «vontade geral» - o pacto social - se objetiva, se recria e torna forte, resultando com que algumas «desigualdades físicas ou naturais» entre os homens sejam trocadas por uma «igualdade moral e legítima», para continuar empregando termos “rousseauianos”. Por meio da participação política cidadã, indivíduos e grupos intrometem-se

para fazer com que distinções e interesses se apresentem num terreno comum constituído por leis e instituições, assim como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em resumo, que afirma, garante e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Justamente por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos,

[...] que se distinguirão entre si não à base das categorias que representam mas à base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar, visões globalizantes estas que cada um possui por pertencer não a esta ou àquela categoria, mas a este ou àquele movimento político. (BOBBIO, 2000, p. 63).

No mundo moderno, em suma, os grupos sociais seguem trajetórias nas quais se combinam diferentes graus de consciência política e de atuação prática. No próprio plano econômico-corporativo, que de certo modo é basal, oscila-se entre uma consciência da solidariedade entre todos os membros do grupo e a consciência de que os próprios interesses de parte superam o “círculo corporativo” e podem ser adotados por outros grupos. Age-se e participa-se conforme essa oscilação. No plano estritamente político, por sua vez, tal dinâmica tende a se radicalizar, na medida em que se dá a “passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas” e que as ideologias se transformam em “partido”, lutam entre si e prevalecem umas sobre as outras, irradiando-se por toda a área social e dando origem, assim, à “[...] hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados.” (GRAMSCI, 2000a, p. 41).

Ela é, assim, uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade” (Rousseau, *Do Contrato Social*, Livro I, Cap. V).

É mediante a participação política que a “vontade geral” - o pacto social - se objetiva, se recria e se fortalece, fazendo com que certas “desigualdades físicas ou naturais” entre os homens sejam substituídas por uma “igualdade moral e legítima”, para continuar empregando termos rousseauianos. Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Justamente por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos,

[...] que se distinguirão entre si não à base das categorias que representam mas à base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar, visões globalizantes estas que cada um possui por pertencer não a esta ou àquela categoria, mas a este ou àquele movimento político. (BOBBIO, 2000, p. 63).

No mundo moderno, em suma, os grupos sociais seguem trajetórias nas quais se combinam diferentes graus de consciência política e de atuação prática. No próprio plano econômico-corporativo, que de certo modo é basal, oscila-se entre uma consciência da solidariedade entre todos os membros do grupo e a consciência de que os próprios interesses de parte superam o “círculo corporativo” e podem ser adotados por outros grupos. Age-se e participa-se conforme essa

oscilação. No plano estritamente político, por sua vez, tal dinâmica tende a se radicalizar, na medida em que se dá a “passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas” e que as ideologias se transformam em “partido”, lutam entre si e prevalecem umas sobre as outras, irradiando-se por toda a área social e dando origem, assim, à “[...] hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados.” (GRAMSCI, 2000a, p. 41).

Nesse momento, a participação põe-se inteiramente no campo do Estado, concebido não apenas como organismo destinado a criar as melhores condições para a máxima expansão de um dado grupo, mas como “força motriz de uma expansão universal”, ou seja, de uma composição objetiva dos grupos que dominam com os grupos subordinados (GRAMSCI, 2000a, p. 42).

No decorrer do século XX, várias combinações entre essas quatro modalidades de participação desafiaram o instituto da representação, maior referência da democracia moderna. Aos poucos, a democracia representativa liberal foi mostrando seus limites e sua dificuldade de conviver com sociedades sempre mais pluralistas, complexas, fragmentadas e solicitantes. Sociedades multiculturais poderíamos referir, conforme Charles Taylor.

Para este autor, o primeiro desafio enfrentado para a composição de sua crítica ao liberalismo e ao seu projeto de filosofia política, que é substituído e ora substitui o modelo liberal com comunitarismo, justifica-se numa comprovação dos planos estruturais que se separam em ambas as doutrinas. O autor afirma que o modelo liberal e comunitário se dividem em meio a questões de defesa e ontológicas.

As questões de defesa referem-se à posição moral ou à política que se adota. Há aqui uma ampla gama de posições que, numa extremidade, dá primazia aos direitos individuais e à liberdade e, na outra, dá maior prioridade à vida comunitária ou ao bem das coletividades. (TAYLOR, 2000, p. 198).

### As questões ontológicas separam monistas de holistas.

Eles acreditam que no monismo, a ordem da explicação, você pode e deve explicar ações, estruturas e condições em termos das propriedades dos constituintes individuais; e no holismo a ordem da deliberação, você pode e deve explicar os bens sociais em termos de concatenações de bens individuais. (TAYLOR, 2000, p. 197).

Nesse momento, a participação põe-se inteiramente no campo do Estado, concebido não apenas como organismo destinado a criar as melhores condições para a máxima expansão de um dado grupo, mas como “força motriz de uma expansão universal”, ou seja, de uma coordenação concreta dos grupos dominantes com os grupos subordinados (GRAMSCI, 2000a, p. 42).

Ao longo do século XX, múltiplas combinações entre essas quatro modalidades de participação desafiaram o instituto da representação, maior referência da democracia moderna. Aos poucos, a democracia representativa liberal foi mostrando seus limites e sua dificuldade de conviver com sociedades sempre mais pluralistas, complexas, fragmentadas e solicitantes. Sociedades multiculturais poderíamos referir, conforme Charles Taylor.

Para este autor, o primeiro desafio enfrentado para a composição de sua crítica ao liberalismo e ao seu projeto de filosofia política, que intercala liberalismo com comunitarismo, está numa identificação dos planos estruturantes que podem ser separados em ambas as doutrinas.

Taylor afirma que liberalismo e comunitarismo se dividem em meio a questões de defesa e ontológicas. “As questões de defesa referem-se à posição moral ou à política que se adota. Há aqui uma ampla gama de posições que, numa extremidade, dá primazia aos direitos individuais e à liberdade e, na outra, dá maior prioridade à vida comunitária ou ao bem das coletividades.” (TAYLOR, 2000, p. 198).

As questões ontológicas separam monistas de holistas.

Eles acreditam que no monismo, a ordem da explicação, você pode e deve explicar ações, estruturas e condições em termos das propriedades dos constituintes individuais; e no holismo a ordem da deliberação, você pode e deve explicar os bens sociais em termos de concatenações de bens individuais. (TAYLOR, 2000, p. 197).

Para justificar a ontologia, Taylor afirma que não determina as questões de defesa, e vice-versa. Ou seja, a teoria não fica sólida a uma única lógica - monista/individualista e holista/coletivista.

A crítica comunitarista de Taylor está baseada na forma monista/individualista de compreender o liberalismo. Em se tratando das condições de se ampliar os alcances do modelo liberal está o diálogo do holismo com o individualismo. O conseqüente disso é o sujeito conscientemente inserido na sociedade (ontológica) compartilhado com a luta social pelos valores como a liberdade e individualidade.

O cerne da questão descoberto pelo autor, sobretudo, nas teorias liberais está na defesa do atomismo. A premissa dessa linha de raciocínio de sujeito é decorrente da tradição epistemológica moderna oriunda de Descartes. O ideal dualista cartesiano veio trazer o desligamento do sujeito com o mundo dos objetos (o que fala-se o próprio corpo). Representou esta tradição modificações não somente na epistemologia como no campo da política. Sendo assim, o sujeito precede para a própria sociedade, que passa a ser fruto das vontades individuais (direitos).

Em um primeiro momento de antagonismo a essa ótica surge na confirmação grega e, sobretudo, aristotélica de “animal político”, isto é, comprometido intrinsecamente na comunidade. Entretanto, é possível nos apoiar à modernidade e, com certeza, à contemporaneidade, para a confirmação de um sujeito ligado a linguagem (Herder, Wittgenstein), corpo (Merleau-Ponty) e encarnado no mundo (Merleau-Ponty, Heidegger).

São a esses autores que Taylor irá recorrer para a afirmação de um sujeito engajado na sociedade.

No que se refere às questões de defesa, Taylor identifica um liberalismo, dito “procedimental”, que tem as seguintes características:

Para justificar a ontologia, Taylor afirma que não determina as questões de defesa, e vice-versa. Ou seja, a teoria não fica sólida a uma única lógica - monista/individualista e holista/coletivista.

A crítica comunitarista de Taylor está baseada na forma monista/individualista de compreender o liberalismo. Em se tratando das condições de se ampliar os horizontes do liberalismo está a conjugação do holismo com o individualismo. O conseqüente disso é o sujeito conscientemente inserido na sociedade (ontológica) aliado à defesa social de valores como a liberdade e individualidade.

O cerne da questão descoberto pelo autor, sobretudo, nas teorias liberais está na defesa do atomismo. O pressuposto dessa visão de sujeito é proveniente da tradição epistemológica moderna oriunda de Descartes. O dualismo cartesiano trouxe o desprendimento do sujeito com o mundo dos objetos (o que se inclui o próprio corpo). Esta tradição representou alterações não só na epistemologia como no campo da política. Nesse sentido, o sujeito antecede à própria sociedade, que passa a ser fruto das vontades individuais (direitos).

Uma primeira contraposição a essa visão está na afirmação grega e, sobretudo, aristotélica de animal político, isto é, engajado intrinsecamente na comunidade. No entanto, podemos recorrer à modernidade e, principalmente, à contemporaneidade, para a afirmação de um sujeito engajado pela linguagem (Herder, Wittgenstein), corpo (Merleau-Ponty) e encarnado no mundo (Merleau-Ponty, Heidegger).

São a esses autores que Taylor irá recorrer para a afirmação de um sujeito engajado na sociedade.

No que se refere às questões de defesa, Taylor identifica um liberalismo, dito “procedimental”, que tem as seguintes características:

[...] vê a sociedade como uma associação de indivíduos, cada um dos quais tem uma concepção de uma vida boa ou válida e, correspondentemente, um plano de vida. A função da sociedade deve ser facilitar esse plano de vida o máximo possível e seguir algum princípio de igualdade. (TAYLOR, 2000, p. 202).

Não obstante isso, e ainda mencionando a participação política como comentado alhures, é correto mencionar que as pressões derivadas dos novos arranjos societais, das novas formas da economia, das lutas sociais e dos meios de cultura, comunicação e informação acabaram por colocar em xeque a ideia de que as “deliberações que dizem respeito à coletividade inteira” devem ser tomadas “[...] não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.” (BOBBIO, 2000, p. 56).

Em primeiro lugar, os interesses particulares irão crescer e se voltar contra a democracia representativa, que não estava preparada para com eles conviver na intensidade e no formato (corporativo) em que vieram a manifestar-se.

O indivíduo (o cidadão, o eleitor) é suplantado pelos grupos, organizações e associações na formatação da sociedade e da vida política. As sociedades deixam de ser centrípetas e tornam-se “policêntricas”, a representação política reflui em benefício da representação dos interesses. A resolução dos conflitos sociais passa a depender bem mais de acordos entre grandes organizações do que da existência de uma boa “classe política”.

Em segundo lugar, a continuidade e o alargamento do processo de democratização levará a sociedade (e particularmente a sociedade civil) a exigir sempre mais participação e presença ativa no próprio teatro em que são tomadas as decisões. Aumentam, assim, os espaços em que os cidadãos (os grupos, as associações) exercem algum poder de voto ou de veto, com o que se altera o peso relativo da representação política.

Em terceiro lugar, como os problemas complicam-se e passam a exigir sempre mais conhecimento especializado para ser equacionados, a arena política é invadida por técnicos e experts.

O cidadão pressiona por mais participação e é, ao mesmo tempo, barrado no terreno em que são tomadas as decisões. Simultaneamente, a maior quantidade de direitos e de reivindica-

ções - e, portanto, de políticas públicas direcionadas para atendê-las - faz com que o aparato administrativo do Estado tenha de ser reforçado, em benefício de uma tecnocracia sempre mais preeminente. A democracia representativa fica encapsulada e contida por essa situação, obrigando-se a rever seus procedimentos e sua institucionalidade.

Em quarto lugar, a informacionalização e a espetacularização impulsionadas pelos novos modos e tecnologias de comunicação passam a afetar fortemente os mecanismos e valores da representação, da governabilidade democrática e do Estado. A combinação de Internet, mídia, televisão e indústria do entretenimento desloca e banaliza a política, tirando-lhe eixo e substância. A política enreda-se em suas próprias contradições, perdendo eficácia.

Em suma, a democracia representativa liberal, até então hegemônica, entrará em crise operacional. Colaborarão sobremaneira para isso tanto a emergência, em seu próprio interior, daquilo que já se designou democracia do público - diretamente associada à crise dos partidos políticos, à personalização das escolhas eleitorais e aos múltiplos efeitos políticos do protagonismo adquirido pela mídia - quanto a recuperação da ideia mesma de democracia participativa, na esteira da desvalorização relativa da perspectiva do elitismo democrático, de fundo basicamente procedimentalista (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Quanto mais a democracia representativa se foi mostrando ineficiente, travada pela burocratização e/ou deslocada pela espetacularização midiática, mais foi-se cristalizando, em importantes segmentos da população, a perspectiva de que a saída, isto é, a resolução dos problemas sociais e econômicos não mais passaria pela política institucionalizada (ou seja, pela representação).

Uma recusa à política irá então hostilizar o institucional, a representação e os governos, combinando-se com uma espécie de “decisionismo popular” - cidadãos, movimentos sociais e associações poderiam mais do que o Estado e os governos, tornando-os de certo modo dispensáveis.

A “sombra” da participação - a (re)valorização da ideia de democracia direta - contrastará cada vez mais a imagem de equilíbrio, eficiência e autenticidade vinculada à democracia representativa. E ainda que o liberalismo tenha resistido (recompondo-se em parte como neoliberalismo), é evidente que a democracia participativa tornou-se uma referência impossível de ser ignorada.

O chamado republicanismo cívico, de base comunitarista, projetou-se precisamente a partir dessa movimentação. Postulando a ideia de um bem público que preexistiria aos desejos e interesses individuais ou grupais, e que, de certo modo, os “disciplinaria”, levando grupos e indivíduos a se reconhecerem e a se aceitarem como membros de uma comunidade, o comunitarismo republicano mostrou-se particularmente eficiente na crítica ao individualismo liberal, que enfatiza a liberdade negativa em abstrato e recusa qualquer instância que possa “coagir” a pessoa humana, seja essa instância um Estado, uma doutrina religiosa ou uma comunidade.

Os comunitaristas ajudaram sobremaneira a que se recuperasse o valor da participação política ativa e da preocupação normativa de natureza pública. Porém, deram vazão a uma idéia “ingênua” de comunidade política, hipostasiada como imune ao conflito e à luta, já que, ao aceitarem a existência de um bem comum pensado como vinculatário, os indivíduos não teriam por que se opor uns aos outros ou mesmo manifestar desejos e interesses particulares. Sua participação na vida comum seria, portanto, exclusivamente cívica, focada em acordos intersubjetivos e no entendimento mútuo. Estariam fora de consideração, desse modo, todas as questões políticas substantivas, associadas ao poder, à dominação, à hegemonia. Insistindo unilateralmente numa “idéia substancial de bem comum”, muitos comunitaristas irão se aproximar perigosamente de

uma “visão pré-moderna do político”, que não reconhece a novidade da democracia moderna, o pluralismo e a liberdade individual (MOUFFE, 1999, p. 91).

Independentemente de se avaliar a validade das postulações cívico-republicanas e das críticas que têm sido a elas dirigidas, é inquestionável que o comunitarismo ajudou a emprestar dignidade à participação e ao ideal da democracia direta, contribuindo para reduzir a força argumentativa da democracia representativa liberal.

Em contrapartida, não se mostrou, porém, igualmente eficiente na resolução do dilema de saber como - em sociedades complexas, fragmentadas, “multiculturais” e solicitantes - pode-se compor uma imagem consistente de comunidade fundada numa ideia de bem comum, ou seja, o dilema de combinar a “liberdade dos antigos” (embasada na participação ativa de todos) e a democracia direta com a “liberdade dos modernos”, eminentemente negativa, concentrada na defesa da pessoa privada e muito mais propensa à democracia representativa.

O multiculturalismo, por sua vez, identifica a dissolução das culturas nacionais, onde os componentes buscam fazer politicamente a partir da perspectiva de um grupo cultural. Isso acarreta três consequências importantes para a justiça social. Primeiramente, a ótica restrita de uma coletividade definida ameaça a ideia de uma repartição mais extensa que transpasse várias culturas. Num segundo momento, os ajustes sobre a justiça social ficam mais difíceis de serem obtidos. Fora isso, em um terceiro momento, essa preocupação tende para a busca pelo reconhecimento cultural. Para confrontar esses problemas, uma linha de justiça precisa se fazer interessante para que as lutas elementares acerca da justiça sejam dialogadas da mesma maneira, segundo seus três princípios. O pragmatismo dessas questões obriga um exame mais detalhado sobre a mundialização e o multiculturalismo, em seu diálogo com a justiça social.

Taylor apresenta em sua obra uma tríplice preocupação a qual a humanidade hoje se encontra acometida: o individualismo, a falta de encanto para com o mundo, conseqüência da primazia da razão instrumental e os infortúnios da liberdade mal interpretada.

Mas na sua tese sobre o multiculturalismo o autor entende que é de se notar que os dois tipos de reconhecimento, tanto da política da diferença, como da política da dignidade geral, estão implícitos nas diferentes concepções do modelo liberal existente nas sociedades modernas.

A primeira concepção liberal é aquela defendida pelos liberais de origem anglo-americana, tal como Dworkin, na qual, defende um Estado neutro em relação ao conceito de vida boa, ou seja, requer um Estado do tipo procedimental, que trate a todos como iguais, mediante a concessão de direitos de cidadania, tendo por prevalência a defesa dos direitos individuais em face das metas coletivas. Portanto, um Estado que seja cego às diferenças entre os cidadãos estando vinculado à defesa de uma política de dignidade universal (TAYLOR, 1993).

Um segundo modelo de liberalismo seria o afirmado pelos comunitários e defendido pelo autor, na qual se coaduna com a política da diferença, uma vez que o Estado adota uma concepção substantiva de bem, levando em conta metas coletivas, primando pela defesa da comunidade e pela diversidade cultural. Um exemplo desse modelo de sociedade liberal é o caso de Quebec no Canadá, que pede o reconhecimento desta comunidade como sociedade distinta na Emenda do Lago Meech, na Carta Canadense de Direitos de 1982. Neste exemplo, tem-se a constituição da cultura francesa como um bem que prima pela garantia da sobrevivência desta cultura para as gerações presentes e futuras continuarem se identificando nela (TAYLOR, 1993).

Desta forma, o Estado se encontra vinculado à implementação de políticas públicas em favor das metas coletivas na defesa de certas particularidades culturais, transformando-as em direitos legítimos.

O autor opta por um modelo de sociedade liberal na qual esta pode se organizar em torno de uma definição de vida boa entendida como “[...] juízos que ocupam um lugar importante na integridade das culturas.” (TAYLOR, 1993, p. 91). É justamente a natureza do bem que requer que este seja buscado em comum, sendo o motivo pelo qual deve ser assunto da política pública (TAYLOR, 1993).

Contudo, este modelo liberal caracterizado pelo modo em que trata a parcela minoritária qualitativamente, em conjunto com aquelas que não compartilham a conceituação pública de bem e dos direitos que concede a cada um de seus membros, é firme no propósito de defender os direitos fundamentais na qual não podem ser eliminados, nem mesmo perante estas qualitativas minorias, em especial, o direito à vida, liberdade, devido processo legal, livre expressão, livre prática da religião entre outros.

O autor distingue estes direitos fundamentais dos privilégios e garantias que somente poderiam ser reduzidos ou revogados por razões de política pública (TAYLOR, 1993).

Diante disto, percebe-se que as comunidades enquanto um bem de caráter coletivo é uma meta a ser perseguida e protegida pelo Estado mediante políticas públicas, caracterizando-se como um direito fundamental que assegure a sobrevivência das coletividades e a então formação das identidades individuais e coletivas.

Desta forma, o autor (TAYLOR, 1993, p. 89) justifica sua escolha por um modelo de sociedade liberal, que em suas palavras.

Uma sociedade com objetivos coletivos fortes pode ser liberal, segundo esta perspectiva, desde que seja capaz de respeitar a diversidade, em especial, quando considera aqueles que não compartilham dos objetivos comuns, e desde que possa proporcionar garantias adequadas para os direitos fundamentais. Concretizar todos estes objetivos irá provocar, sem dúvida, tensões e dificuldades, mas não é nada de impossível, e os problemas não são, em princípio, maiores do que aqueles que qualquer sociedade liberal encontra quando tem de combinar, por exemplo, liberdades com igualdades ou prosperidade com justiça. Entretanto, o próprio Taylor adverte que o liberalismo “[...] não constitui um possível campo de reunião para todas as culturas com outras” (TAYLOR, 1993, p. 91), e muito menos uma efetiva participação democrática cidadã.

E isto pode ser denotado no caso do Islã, onde não ocorre uma separação entre política e religião, ou seja, entre público e privado, tal como é necessário ao liberalismo. Assim, o modelo liberal é a expressão de uma certa cultura que se apresenta muitas vezes incompatíveis com outros modelos culturais.

Além disso, o modelo liberal ocidental não é de todo uma expressão da visão secular, pós-religiosa, que se popularizou entre os intelectuais liberais, mas sim como um sistema resultante do Cristianismo, pelo menos a partir da visão do Islã. Neste sentido, o modelo liberal não será, nem deve ser imparcial culturalmente, já que é tido como um credo lutador, no qual o liberalismo defendido pelo autor esta apto a aceitá-lo (TAYLOR, 1993).

Sendo assim, até este marco, Taylor ao que parece busca motivações a fim de legitimar a defesa da sobrevivência cultural e de metas coletivas nas demandas pelo reconhecimento na esfera pública política.

O que está em questão no debate em torno do multiculturalismo é se a sobrevivência cultural de certos grupos deve ser reconhecida publicamente como meta legítima, o que torna sua autenticidade e seu reconhecimento público objeto da discussão política.

O autor busca, contudo, explicar uma legislação de defesa e exaltação cultural no interior de um Estado liberal. Considerando que os indivíduos são, pelo menos em parte, essencialmente constituídos por suas identidades culturais, as garantias individuais asseguradas a estes deveriam estender-se à proteção de suas comunidades culturais. E a reivindicação do direito da sobrevivência e da autodeterminação cultural estaria de acordo como o direito fundamental dos cidadãos dentro de um Estado liberal: a liberdade de perseguirem suas próprias concepções do bem.

Além disso, o modelo liberal ocidental não é de todo uma expressão da visão secular, pós-religiosa, que se popularizou entre os intelectuais liberais, mas sim como um sistema resultante do Cristianismo, pelo menos a partir da visão do Islã. Neste sentido, o modelo liberal não será, nem deve ser imparcial culturalmente, já que é tido como um credo combatente, no qual o modelo liberal defendido pelo autor está apto a aceitá-lo (TAYLOR, 1993).

Então, até este ponto, o autor parece procurar justificativas para legitimar a defesa da sobrevivência cultural e de metas coletivas nas demandas pelo reconhecimento na esfera pública política.

O que está em questão no debate em torno do multiculturalismo é se a sobrevivência cultural de certos grupos deve ser reconhecida publicamente como meta legítima, o que torna sua autenticidade e seu reconhecimento público objeto da discussão política.

Taylor pretende, portanto, justificar uma legislação de proteção e promoção cultural no interior de um Estado liberal. Considerando que os indivíduos são, pelo menos em parte, essencialmente constituídos por suas identidades culturais, as garantias individuais asseguradas a estes deveriam estender-se à proteção de suas comunidades culturais. E a reivindicação do direito da sobrevivência e da autodeterminação cultural estaria de acordo como o direito fundamental dos cidadãos dentro de um Estado liberal: a liberdade de perseguirem suas próprias concepções do bem.

Dessa forma, reconhecida e justificada a necessidade e a legitimidade das políticas de reconhecimento, o autor parte para um segundo passo, o de defender o tipo ou a forma de reconhecimento que deseja optar em seu modelo de Estado liberal, qual seja, o tipo de reconhecimento no qual “[...] todos reconheçam o valor igual das diferentes culturas, que não somente as deixamos sobreviver, mas que as reconheçamos seu valor.” (TAYLOR, 1993, p. 94-95).

Todavia, esta valorização igual das diferentes culturas diante da política de reconhecimento deve ser pautada não num ato de condescendência, de solidariedade com os beneficiários destas medidas, mas baseado em atos de respeito (TAYLOR, 1993) a partir de estudo sobre o valor dessas culturas, pois muitas vezes fica difícil perceber o valor da contribuição das culturas que são muito diferentes das que cercam o nosso mundo, bem como muitas vezes acaba-se dando valor às culturas que são próximas a nossa realidade, diante do reconhecimento do que nelas são similares ou parecidas com os nossos (TAYLOR, 1993).

Para se chegar a uma real valorização das culturas, o autor aponta o método de Gadamer denominado de “fusão de horizontes” (TAYLOR, 1993, p. 99), que busca, através da formação de novos vocabulários de comparação, mostrar os impactos culturais entre as várias comunidades, o que dá apoio substantivo ao pressuposto de igual valor presente nas culturas, já que amplia os critérios de comparação, os horizontes para não levar a uma homogeneização. Desta forma, “[...] por meio desta aprendemos a mudar em um horizonte mais vasto, dentro do qual o que antes

demos por sentado como base para valoração, pode-se situar como uma possibilidade ao lado do transfundo diferente da cultura que era estranha.” (TAYLOR, 1993, p. 99).

Taylor (1993, p. 107) parece assim indicar um caminho para a compatibilização do reconhecimento nas sociedades liberais multiculturais com o pressuposto do valor igual, no qual se deve estudar as demais culturas, antes de agir a priori, de forma arrogante com os diversos significados culturais:

Mas o que o pressuposto exige de nós não são juízos de valor peremptórios e falsos, mas uma disposição para nos abirmos ao estudo comparativo das culturas do tipo de nos obriga a deslocar os nossos horizontes nas fusões resultantes. Acima de tudo, exige que admitamos que estarmos muito aquém desses últimos horizontes que poderá tornar ciente o valor relativo das diferentes culturas. Tal significaria desfazer uma ilusão que ainda domina muitos ‘multiculturalistas’ - assim como os seus mais acirrados opositores.

Neste caminho, o autor parece defender um método no qual busca saber quais as culturas que devem ser reconhecidas e defendidas pelo estado, mediante políticas de reconhecimento público. Este método prima por uma prática dialógica entre os indivíduos de diferentes culturas, exercidas tanto na esfera privada, como, e principalmente, na área da esfera pública, indicando a necessidade da participação do cidadão, mediante o diálogo na defesa de um Estado multicultural e de suas minorias.

Dessa forma, aparece delineada uma ideia de cidadania que prima pela participação do cidadão, mediante práticas dialógicas, no auxílio do estabelecimento das políticas de reconhecimento e na criação de direitos que levam em conta a noção de vida boa sustentada pelo Estado, que assim prima pela defesa da sobrevivência das culturas, para assegurar um contexto seguro à formação de identidades individuais. Neste caminho, a cidadania se faz tanto pelos direitos fundamentais, como pela defesa de direitos que levam em conta as particularidades das diferenças culturais que são exercidas dentro dos limites no Estado nação.

No entanto, qualquer visão que se queira competente para interpretar a sociedade moderna e seus desafios não tem como colocar a democracia representativa e a democracia direta em relação de antagonismo excludente, como se houvesse uma incompatibilidade entre cidadania republicana e democracia moderna, participação e representação, ou comunidade política, pluralismo e liberdade individual.

Como observa Mouffe a partir de posições externadas por Quentin Skinner, a liberdade negativa não precisa excluir a participação política e a virtude cívica: só se pode garantir a liberdade individual (negativa) a cidadãos de um “Estado livre”, de uma comunidade cujos membros participam ativamente do governo. “A ideia de um bem comum acima de nosso interesse privado é uma condição necessária para o gozo da liberdade individual.” (MOUFFE, 1999, p. 93).

A tensão entre democracia representativa e democracia direta, ainda que construtiva da discussão social moderna e da discussão teórico-político contemporâneo, não se reproduziu de modo passivo. Foi sistematicamente problematizada e posta em xeque. Sempre houve pensadores democráticos, liberais, socialistas ou liberal-socialistas, para demonstrar que “[...] democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos, mas sistemas que podem se integrar reciprocamente.” (BOBBIO, 2000, p. 65). Esforços de superação deram-se também, por

um lado, pela proposição de uma democracia de massas e, por outro, pela ideia de democracia deliberativa.

A primeira é declaradamente política e está encharcada de preocupações ético-políticas: põe-se claramente a questão da chegada ao poder para mudar o poder, apostando na possibilidade de transformar as relações sociais por intermédio de ações organizadas das massas. Concebe-se como uma “democracia organizada”, na qual a democracia representativa é integrada por outras formas de democracia e se recompõe por força do crescimento da intervenção política das massas. Já a segunda, a democracia deliberativa, tem uma natureza mais ética que política: o poder é um dado sistêmico ineliminável, mas é possível diminuir seus reflexos que corrompem mediante o aumento de focos deliberativos ampliados, nos quais prevaleçam uma racionalidade comunicativa, uma ideia forte de bem comum e uma disposição para interagir e dialogar. De maneira que a democracia das massas projeta a construção de um cenário Estatal socialmente democrático socialmente controlado e pensa a sociedade civil como um terreno (estatal) de conflitos pela hegemonia, a democracia deliberativa vislumbra o Estado como um dado da vida dificilmente controlável ou modelável e concebe a sociedade civil como palco em que se pode organizar o entendimento dialógico de atores dispostos à deliberação cívica.

A tensão entre democracia representativa e democracia direta, ainda que constitutiva do conflito social moderno e do debate teórico-político contemporâneo, não se reproduziu de modo passivo. Foi sistematicamente problematizada e posta em xeque. Sempre houve pensadores democráticos, liberais, socialistas ou liberal-socialistas, para demonstrar que “[...] democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos, mas sistemas que podem se integrar reciprocamente.” (BOBBIO, 2000, p. 65). Esforços de superação deram-se também, por um lado, pela proposição de uma democracia de massas e, por outro, pela ideia de democracia deliberativa.

A primeira é declaradamente política e está encharcada de preocupações ético-políticas: põe-se claramente a questão da chegada ao poder para mudar o poder, apostando na possibilidade de transformar as relações sociais por intermédio de ações organizadas das massas. Concebe-se como uma “democracia organizada”, na qual a democracia representativa é integrada por outras formas de democracia e se recompõe por força do crescimento da intervenção política das massas.

Já a segunda, a democracia deliberativa, tem uma natureza mais ética que política: o poder é um dado sistêmico ineliminável, mas é possível minimizar seus efeitos deletérios mediante a expansão de focos deliberativos ampliados, nos quais prevaleçam uma racionalidade comunicativa, uma ideia forte de bem comum e uma disposição para interagir e dialogar. Ao passo que a democracia de massas projeta a construção de um Estado democrático socialmente controlado e pensa a sociedade civil como um terreno (estatal) de lutas pela hegemonia, a democracia deliberativa pensa o Estado como um dado da vida dificilmente controlável ou modelável e concebe a sociedade civil como palco em que se pode organizar o entendimento dialógico de atores dispostos à deliberação cívica.

De maneira particular em Estados que romperam com regimes e com situações ditatoriais ao longo dos anos 1980, o processo mesmo da (re)democratização funcionou como importante incentivo à participação. Antes de qualquer coisa, porque a própria dinâmica desse processo dependeu, em maior ou menor medida, de avanços em termos de mobilização social, ou seja, de participação política.

Determinados países, como o Brasil, por exemplo, a democratização teve a sua marca pela negociação e por um grande protagonismo eleitoral, fatores que em boa medida viabilizaram a ruptura com o autoritarismo. Além do mais, a transição combinou-se com a objetivação firme da globalização capitalista, fato que estará na base de uma grande diversificação de interesses (com um correspondente aumento do associativismo corporativo) e que, por vias transversas e paradoxais, facilitará o (re)encontro de muitas sociedades com suas tradições participativas, assistencialistas e solidárias, especialmente ao promover um simultâneo processo de “enfraquecimento” do Estado nacional e de “fortalecimento” das instâncias locais. Muito da importância que passarão a ter os movimentos sociais no campo do político - particularmente naquilo que será visto como a contribuição desse fenômeno para a ressignificação das práticas políticas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000), assim como suas oscilações e suas múltiplas reconfigurações, encontrarão explicação nesse conjunto de fatos. As passagens transitórias democráticas daquela época, ao incluírem os movimentos sociais e o associativismo corporativo como novos atores na cena política, irão “instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social”, situação que levará o debate democrático a ter de lidar com três ordens de questões: a da relação entre procedimento e participação social, a da relação entre representação e diversidade social e cultural, e a da maior ou menor adequação da solução burocrática e não-participativa a nível local (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 54). De um modo ou de outro, portanto, tudo jogará a favor da democracia participativa.

A participação política evoluiu historicamente como uma bandeira dedicada a promover uma espécie de invasão do Estado pela sociedade. Classes, grupos e indivíduos deveriam participar para introduzir a marca de suas ideias e de seus interesses no centro que organiza a vida coletiva, buscando desse modo crescer precisamente enquanto grupo, classe ou indivíduo. Dever-se-ia participar, também, para fazer com que certas ideias e interesses prevalescessem, influenciassem a vida coletiva ou dirigissem outras ideias e outros interesses. Nesse sentido, a participação política configurou-se sobretudo como um meio de se fazer presente no conjunto da vida coletiva, de disputar seu governo e de postular a hegemonia, a direção intelectual e moral da sociedade (GRAMSCI, 2000a, p. 42-60).

A participação política evidentemente convive com interesses, votos, valores e ações assistencialistas. Incorpora-os a si, supera-os, e é, em maior ou menor medida, condicionada por eles. Pode até ser suplantada pelas formas eleitorais, corporativas e assistenciais de participação. A exigência sempre recorrente de uma democracia que seja direta em vez de representativa reflete precisamente um quadro em que um maior número de grupos, vontades, interesses e desejos disputam a cena pública e buscam interferir nas esferas em que são tomadas as decisões, abrindo caminhos e inventando novas formas políticas. Trata-se de um desdobramento “lógico” do processo de democratização, diferenciação e complexificação das sociedades modernas: a ampliação dos direitos, a fragmentação e diversificação dos interesses, a constituição de sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a crise do Estado e os problemas da representação levam, inevitavelmente, a que a participação e a demanda por participação se ampliem. Não, porém, necessariamente, em favor da modalidade política de participação.

Pode-se mesmo dizer que as novas objetivações do capitalismo e da sociedade moderna induzem a que a participação se descole da política e perca conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com

o atendimento a demandas específicas. Existe uma natureza para a disposição objetiva que impõe a que a participação deixe de ser pensada como meio de suma importância para a uma nova criação do social, a criação de novos Estados ou a implantação de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e comece a ser raciocinada como uma forma para a possibilidade de inverter prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais. A participação tem a tendência à conversão em um mecanismo para comover governantes e governados, para confortar e colocar em movimento a ação do governo, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega mesmo a ser concebida como uma atividade que, no limite, “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas. A maneira como atualmente são refletidas e absorvidas “organizações não governamentais”, ou ainda a ideia do “público não estatal”, indicam com clareza essa inflexão.

A Carta Política de 1988, por exemplo, na qual nota-se visivelmente as vibrações da luta contra a ditadura militar e em que existem importantes elementos de democracia participativa (como o instituto da iniciativa popular e a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades, para mencionar dois bem evidentes), ajudou paradoxalmente a acelerar essa conversão, por intermédio do preceito que patrocina todo o título da ordem social: a descentralização participativa. A partir de então, a gestão administrativa das grandes políticas da seguridade social (saúde, educação, assistência social) passou a ser conceituada como tendo “perfil democrático e não centralizado, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art. 194, VII). Tal escolha, feita em nome do aprofundamento da democracia, produziu alguns efeitos não esperados. A partir dos anos 90, foi-se evidenciando que a descentralização participativa pouco avançava. Os conselhos, com os quais se imaginava aperfeiçoar a gestão das políticas descentralizadas, em poucos casos funcionavam, cortados por descontinuidades e bloqueios variados. As maneiras e os ritmos da não centralização modificaram muito, bem como modificou bastante a maneira como aquela foi colocada e funcionou por área regional do país e em cada área das políticas sociais. Não se pode concluir, portanto, que se tratou de uma política bem-sucedida (a respeito RAICHELIS, 1998, 2000; NOGUEIRA, 1997).

Os atributos e os reflexos práticos da participação baseiam-se no modo como ela se vincula à política e ao político, da forma como ela se identifica associada de forma consistente a um campo ético-político específico. Nem toda ação coletiva orienta-se pelo político, muito menos põe necessariamente em xeque o poder ou as relações de dominação e de hegemonia. A participação que se propõe a dividir decisões de governo, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na vontade de conseguir vantagens e de objetivos do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais. É uma participação específica, diferenciada, ainda que também possa se combinar com os quatro tipos anteriormente mencionados. Acima de qualquer participação política, tem-se aqui participação cidadã (TEIXEIRA, 2002).

A participação cidadã manifesta-se de modo amplo e variegado. Na verdade, traduz dois elementos distintos (e às vezes contraditórios) da dinâmica política. Por um lado, expressa a intenção de determinados atores de participar (“entrar em cena”) no cenário político-social, de forma que estes venham a fazer valer seus valores e interesses particulares. De outra banda, expõe o requisito cidadania, “no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, gene-

ralidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres” (TEIXEIRA, 2002, p. 32). Existe nela, contudo, muitos requisitos e diversos objetivos de atitude que irão do Poder Estatal ao mercado e à sociedade civil, do particular ao geral, da ética ao interesse.

Sugere-se, por isso, que no bojo mesmo dessa modalidade “cidadã” de participação, está se construindo outra forma de participar que acompanha uma idealização política como “mudança” entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas acontecerem, melhor para o êxito eleitoral e a afirmação dos governantes, e importante para os setores sociais envolvidos, que podem assim ver supridas parte de suas postulações. Podemos crer ser possível identificar esse conjunto de práticas e de ações de participação gerencial.

Tal escolha, feita em nome do aprofundamento da democracia, produziu alguns efeitos não esperados. A partir dos anos 90, foi-se evidenciando que a descentralização participativa pouco avançava. Os conselhos, com os quais se imaginava aperfeiçoar a gestão das políticas descentralizadas, em poucos casos funcionavam, cortados por descontinuidades e bloqueios variados. As formas e os ritmos da descentralização variaram muito, assim como variou bastante o modo como ela foi implantada e funcionou em cada região do país e em cada área das políticas sociais. Não se pode concluir, portanto, que se tratou de uma política bem-sucedida (d. a respeito RAICHELIS, 1998, 2000; NOGUEIRA, 1997).

A qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político específico. Nem toda ação coletiva orienta-se pelo político, muito menos põe necessariamente em xeque o poder ou as relações de dominação e de hegemonia. A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais. É uma participação específica, diferenciada, ainda que também possa se combinar com os quatro tipos anteriormente mencionados. Mais do que participação política, tem-se aqui participação cidadã (TEIXEIRA, 2002).

A participação cidadã manifesta-se de modo amplo e variegado. Na verdade, traduz dois elementos distintos (e às vezes contraditórios) da dinâmica política. Por um lado, expressa a intenção de determinados atores de interferir (“tomar parte”) no processo político-social, de modo a fazer valer seus valores e interesses particulares. Por outro, expressa o elemento cidadania, “no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres” (TEIXEIRA, 2002, p. 32). Há nela, portanto, ingredientes variados e múltiplos focos de ação, que vão do Estado ao mercado e à sociedade civil, do particular ao geral, da ética ao interesse.

A abertura de locus de participação pode, de maneira eficaz, diminuir a dificuldade para a obtenção de respostas para as lutas comunitárias, aumentar o diálogo entre governantes e governados, dar melhores parâmetros para a alcance de decisões e, nessa medida, fortificar a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa. Desse ponto de vista, é inegável que a participação gerencial contém importantes elementos potenciais de democratização. De um modo ou de outro, ela se põe no terreno mesmo do processo decisório e, por isso, pressiona em favor de sua “deselitização”, de seu alargamento e de sua inclusividade. Mas não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se “administre” a participação, impedindo-a,

por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos. As pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais. Podem permanecer subalternas a deliberações técnicas ou a cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnico-científicos para decidir ou de concentrar certas decisões eminentemente políticas.

Nas conclusões críticas que o orçamento participativo no Brasil construiu e de seus reflexos na ideologia democrática, Leonardo Avritzer vislumbrou o pensamento de “[...] tentativas de apropriação da forma OP com o objetivo de transformar uma experiência bem-sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos.” (AVRITZER; NAVARRO, 2002, p. 57). Por sua parte, Zander Navarro argumenta que a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre ainda não logrou chegar a um “formato efetivamente democrático e deliberativo”, por mais que tenha avançado nessa direção.

Seja como for, não há qualquer contradição insanável entre participação política e participação gerencial. Elas podem articular-se e interpenetrar-se de diferentes maneiras. Afinal, interesses e busca de vantagens também integram a agenda democrática, ajudando a organizá-la. O elemento distintivo, aqui, é a posição relativa em que se encontram interesses e opinião, o particular e o geral. Na medida em que uma participação organizada com vistas à conquista de um direito ou ao atendimento de uma demanda mostre-se aberta aos outros e ponha-se o desafio da emancipação (isto é, da ruptura com a subalternidade, da recusa à manipulação), evidentemente se compromete com a democratização. Não há por que imaginar que uma participação gerencial (ou corporativa) não possa politizar-se, pensar o todo, considerar a comunidade política em sua abrangente e dinâmica contraditoriedade.

Tais observações podem ser úteis, também, para que se visualize melhor a figura do governante ou do gestor que se abre para a participação. Seguindo livremente uma conhecida formulação de Gramsci, pode-se dizer que há gestores que usam a participação para dela se beneficiar e gestores que vivem a participação como um veículo de emancipação. Os primeiros aproximam-se de uma modalidade regressiva de “cesarismo”, que se viabiliza sobre as massas e se aproveita de seus sentimentos e motivações para travar sua expansão; os segundos expressam um “cesarismo progressivo”, que se dilui nas massas e as ajuda a avançar. Os primeiros são “demagogos”, que tratam as massas como um “instrumento servil, bom para alcançar os próprios objetivos e depois jogar fora”, põem-se a si mesmos como insubstituíveis e “criam o deserto em torno de si”. Os segundos são “líderes revolucionários”, que desenvolvem “obra constituinte construtiva”, aspiram a alcançar “fins políticos orgânicos” e procuram elevar a capacidade ético-política das massas mediante a criação de “elementos que possam substituí-los na função de líderes” (GRAMSCI, 2000b, p. 76-79, 247-248).

A proposta de Charles Taylor ressalta a importância fundamental da defesa do reconhecimento público da diferença ser regulada pelas instituições públicas, bem como conjugada com a afirmação de direitos fundamentais e direitos coletivos, para proteção dos grupos culturais. A necessidade do reconhecimento destes contextos culturais se dá em virtude de possibilitarem em seus espaços a formação das identidades individuais e grupais mediante processos dialógicos, apresentando as culturas valores por elas mesmas. Neste sentido, sua proposta trata de defender uma política de reconhecimento pautada no valor da diferença e na sua importância para constituição das identidades pessoais e grupais, além de fomentar uma ideia de igualdade que busca tra-

tar desigualmente os desiguais em busca de uma igualdade substancial. Com isso, o autor rechaça a ideia de cidadania liberal tradicional consubstanciada somente na igualdade formal e abstrata entre os indivíduos e assume uma noção de cidadania que engloba as diferenças e é formada por direitos específicos.

Mesmo esta noção de cidadania aponte para uma prática participativa e dialógica em busca da efetivação de uma igualdade real, ela não estabelece, de fato, um modo de como efetivar, ou instrumentalizar esta deliberação no momento de desenvolver as políticas de reconhecimento na esfera pública política e nem específica, os tipos de direitos necessários para garantir a sobrevivência de identidade dos grupos.

No que se refere à cultura, esta apresenta um grande valor frente de suas próprias peculiaridades, inclusive sendo condição necessária para formação das identidades humanas, motivo pelo qual o autor realiza uma defesa enfática sobre ela. Entretanto, é justamente este motivo que faz com que os indivíduos que estão absorvidos no interior dessas culturas não tenham espaço para se perguntar pelas razões que justificam as ideias e as práticas compartilhadas, ou eventualmente discuti-las e revisá-las (COLLOZZI, 2003). Ademais, tal proposta é permeada por um forte relativismo cultural pautado no igual valor de todas as culturas que pode levar a ideias pelos grupos de querer universalizar suas culturas, uma vez que são as melhores, em detrimento de outras, o que pode acarretar um processo homogeneização cultural.

Em algumas opiniões, a afirmação de Taylor de que o reconhecimento exige que se conceda a todas as culturas a presunção de que, uma vez que tenham animado a sociedade durante algum período considerável, elas tenham algo de importante a dizer a todos os seres humanos, é enganosa. Isto porque, para a autora, os graves danos que perpetua a falta de reconhecimento não têm quase ligação com a questão de si a pessoa ou a cultura que não é reconhecida tem algo importante a dizer ou não às pessoas. Por esse motivo, a maneira de se arrumar a falta de reconhecimento não depende da suposição de que uma cultura como exemplo tenha a possibilidade de possuir um valor diferente para quem esta fora dela, mas sim consiste em afirmar que as variadas culturas representam parte da cultura de alguns dos grupos sociais heterogêneos.

Embora a presente proposta seja passível de críticas, ela se constitui num importante incentivo para a realização de políticas públicas que visam assegurar as necessidades e os contextos culturais específicos de grupos minoritários.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se demonstrar que a globalização econômica, que nos foi imposta por meio de políticas neoliberais de desenvolvimento, tem como principal objetivo a integração dos mercados mundiais de maneira a favorecer uma restrita parcela populacional e aumentar a concentração de riquezas.

Do ponto de vista social, a globalização apresenta-se cada vez menos inclusiva, o que faz aumentar a polarização entre países e classes. As relações desencadeadas pelo capital, que serviram de base para as polarizações, ocorrem virtualmente, uma vez que o capital se desloca de um lugar para outro, sem considerar a territorialidade.

Em verdade, os Estados nacionais estão diante de um conjunto de desafios impostos pela globalização, os quais só poderão ser superados com a implementação de políticas públicas que possibilitem a inclusão dos indivíduos, com a criação de mecanismos que corrijam as desigualda-

des sociais e reduzam a concentração de renda e o desemprego, possibilitando um desenvolvimento com inclusão social. Perpassa também pela articulação dos movimentos sociais que são atores importantes na busca do resgate da cidadania e da dignidade humana.

Em contraposição a esse quadro, a preservação do local e a implementação de políticas sociais são fundamentais para o fortalecimento da cidadania e a preservação da identidade, bem como da soberania dos Estados nacionais, servindo de suporte para a criação de uma globalização inclusiva, que proporcione uma sociedade mais solidária e mais humana.

## REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia. *Ensaio em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Para democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BASSI, Eduardo. *Globalização de negócios*. São Paulo: Cultura, 1997.
- BAUMANN, Zygmunt. *Em busca da política*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.
- BAUMANN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.
- BERNARDES, Julio. *Hobbes e a liberdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. e ampl. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional e democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil e DIFEL, 2006.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. "Globalização e Democracia". In: *A democracia: anuário 2000 GEDIM*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 1.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. v. 2.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COLOZZI, I. Ciudadania e bien común en la sociedad multiétnica y multicultural. *Persona y Derecho*, Pamplona, n. 49, p. 185-201, 2003.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

FALK, Richard. *Globalização predatória: uma crítica*. Tradução Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del “Estado de Derecho”. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismos*. Madri: Editorial Trotta, 2003.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *As normas imperativas de Direito Internacional Público*. Jus Cogens. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GRAMSCI, Antonio. Alguns temas da questão meridional. In: GRAMSCI, Antonio (Org.). *A questão meridional*. Tradução Cados Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Il Risorgimento. Notas sobre a história da Itália. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. v. 5.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Literatura. Folclore. Gramática. Apêndices: índices e variantes. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b. v. 6.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a. v. 3.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Os intelectuais. O princípio educativo, Jornalismo. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Temas de cultura. Ação Católica. Americanismo e fordismo. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

- HABERMAS, Jürgen. Constitutional Democracy. A paradoxical union of contradictory principles? *Political Theory: an International Journal of Political Philosophy*, Sage Publications, v. 29, i. 6, Dec. 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopez Louro. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. Tradução de: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- HOBBSAWM, ERIC J. *A era dos extremos*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2003. Coleção Debates.
- LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público*. Parte geral. 2. ed. Goiânia: Kelps, 2001. v. 2.
- LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, política e direito*. Análise das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- LISBOA, Wladimir Barreto. *Da racionalidade da obediência ao soberano em Thomas Hobbes*. Estudos Jurídicos, São Leopoldo: Ed. Unisinos, n. 72, jan./abr. 1995.
- MELLO, Marcus André. *Política regulatória: uma revisão da literatura* in BIB. Rio de Janeiro, 2000.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. A regulação como instituto jurídico (primeira parte). *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 4, p. 183-209, out./dez. 2003.
- MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999.
- MÜLLER, Friederich. O que a globalização faz contra a democracia e o que os democratas podem fazer contra a Globalização. In: *Globalização e Democracia*. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.
- O'DONNELL, Guilherme. *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- PROGREBINSCHI, Thamy. *O problema da obediência em Thomas Hobbes*. Bauru: Edusc, 2003.

- PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Tradução Angelina C. Figueiredo e Paulo Pedro Z. Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- RIBEIRO, Renato Janine. *A marca do leviatã*. São Paulo: Ateliê, 2015.
- RIBEIRO, Renato Janine. *Ao leitor sem medo: Hobbes escrevendo contra seu tempo*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SCAFF, Fernando F. *A responsabilidade do Estado intervencionista*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Molta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. *Elementos de direito comparado*. Ciência, política legislativa, integração e prática judiciária. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- SKINNER, Quentin. *Liberdade antes do liberalismo*. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.
- STEIN, Ernildo. *Epistemologia e crítica da modernidade*. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001.
- STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000.
- TAYLOR, Charles. *As fontes do self: a construção da identidade moderna*. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- TAYLOR, Charles. La política del reconocimiento. In: TAYLOR, Charles (Org.). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Tradução Mónica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- TAYLOR, Charles. *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Tradução Marta Machado. Lisboa, 1994.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global*. Limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília, DF: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 2.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Tradução Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002.

WOLMAN, Sérgio. *O conceito de liberdade no Leviatã*. Porto alegre: Ed. PUCRS, 1991.

ZAOUAL, Hassan. *Globalização e diversidade cultural*. Tradução Michel Thiol. São Paulo: Cortez, 2003.



# A EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO

Rogério Luiz Nery da Silva  
Yuri Schneider

## INTRODUÇÃO - INEFETIVIDADE DE DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONAIS

No Brasil, a controvérsia acerca da fundamentalidade<sup>1</sup> dos direitos fundamentais sociais mais do que simplesmente se embasar em elementos jurídicos interpretativos ou filosóficos que justifiquem a obtusa noção de “não fundamentalidade” por tantos defendida, ao contrário, carece de sustentáculos seguros e mais se destina a denegar a entrega das prestações aos menos favorecidos e assistidos.

Em outra frente do combate, mas com a mesma finalidade denegatória, advêm os argumentos apoiados sobre a ideia de custo financeiro da provisão desses direitos, como se a necessidade de exigir a aplicação de recursos públicos fosse exclusividade dos direitos sociais, em vez de inerente a todo e qualquer direito seja civil, político, social, econômico ou cultural. Ou a segurança pública que garante a liberdade de ir e vir e a integridade física das pessoas não tem custo? Ou os instrumentos judiciais que asseguram as liberdades religiosa, de pensamento, de imprensa, etc., também são operados livres de custos administrativos ou sociais?

A afirmação que direitos de primeira dimensão não tem custos é tão ultrapassada quanto acreditar que os direitos fundamentais só sejam argúveis contra o Estado, como na antiga versão de eficácia vertical. Desde que restou identificado que entre os particulares se registra diversos comportamentos de intolerância às liberdades dos que lhes são diferentes, tem-se assistido comportamentos restritivos aos direitos fundamentais “do outro”.

Basta verificar quem é que cria embaraços ao direito de professar outra religião? Geralmente, membros de outra que não aceitam aquela prática. E que dizer da liberdade de pensamento e opinião? Hoje, os particulares são contumazes em buscar deter o pensar e o opinar “dos outros”, seja na ideologia, seja nas artes, na música.

É claro que discutir direitos sociais demanda certo espaço dialógico político, afinal onde não se tem liberdade sequer de expressão, mal se poderá pensar em articular uma arguição em

---

<sup>1</sup> A mencionada contradição entre tendências de correntes doutrinárias opostas registra uma sistemática tentativa de desqualificar os direitos sociais como direitos fundamentais exigíveis, especialmente em termos de direitos a prestações, atribuindo-lhes um papel secundário, seja pelo recurso a deturpação da teoria de Norberto Bobbio (BOBBIO, 1992) acerca das gerações de direitos fundamentais, imputando-lhe o papel de propor uma qualificação hierárquica entre as gerações, o que a teoria efetivamente não faz; ao contrário, ela propõe a noção de superveniência, sobreposição e complementaridade. Outro recurso recorrente para desqualificar os direitos sociais é afirmar que esses direitos sofrem um déficit de normatividade em termos de inserção constitucional; vale-se de argumentos normativos para infirmar a cogência das normas de direitos sociais, imputando-lhes um status de norma meramente programática, não dotada de aplicabilidade imediata, porque carente de complementação legislativa, denominada norma de eficácia limitada. Esses apenas alguns dos artifícios utilizados com o fito de atacar a essência e conseqüentemente o alcance da normatividade das regras voltadas a veicular os direitos sociais. Há também argumentos políticos e econômicos que não cabe a esta rodada adentrar.

favor de direitos prestacionais viabilizadores de condição digna de existência. Quando se suprime a liberdade, de nada adianta fornecer alimento, medicamentos ou alfabetização para uma vida sem perspectiva de real desenvolvimento autônomo. Portanto, a discussão em torno de efetivar direitos sociais, pressupõe espaço ao diálogo, em uma sociedade democrática e minimamente estabilizada em termos de respeito aos direitos civis. Mas, observe-se que se os direitos de liberdade operam como pressupostos ao debate pelos sociais, isso se trata tão somente de uma equação lógica e por que não, cronológica, mas que em nada referenda um status de superioridade hierárquica entre esses direitos. O tempo de Estado restritor de direitos de liberdade, pelo menos na maior parte do mundo ocidental, consiste mais em registro histórico do que uma presença atual, salvo desonrosos exemplos de retrocesso. Portanto, entender os direitos classificados como de primeira geração constitui muito mais uma noção da historicidade de como esses direitos se afirmaram do que sustentar que, ainda hoje, sejam prestações exclusivamente negativas do estado.

Ora, em se tratando de obrigação de não fazer - também por parte dos particulares - que muitas vezes oprimem seus semelhantes, cuida-se muito mais de um agir preventivo da sociedade, a inibir e, quando não, a reprimir tais comportamentos opressores do que algo que se resuma a um dever de abstenção, e que por isso não necessite de qualquer dispêndio financeiro para ser atendido.

Hoje, a efetividade dos direitos fundamentais que traduzam liberdades públicas clássicas - primeira geração ou dimensão - exige a releitura a partir da intensa provocação das ameaça por outros particulares, o que permite afirmar que para garanti-la são necessários pesados investimentos em instituições que inibam os comportamentos violadores, assim como fazem as campanhas publicitárias em favor do respeito à diferença, em favor da tolerância, contra o racismo ou qualquer outra forma de discrimen, assim como de variadas ações que se mostrem contundentes na repressão dos que os praticam.

Pelo exposto, não faz mais sentido sustentar que liberdades públicas sejam prestações negativas isentas de custos para os contribuintes. Isso é uma balela desfocada do tempo, ambientada ainda no contexto de estado autoritário, em que a ameaça estatal não deixava espaço a outras ameaças e todos se amalgamam contra as bravatas do opressor. No estado liberal, em que pese não haver risco direito à liberdade, a ameaça decorre do excesso de liberdade usufruído com abuso do poder econômico por alguns contra os demais. Nessa hipótese, o núcleo em análise cuida de estimular a abstenção de um dado comportamento ou de reprimir a manutenção do mesmo. Em ambas as modalidades, os custos operativos são claros. De nada serve editar leis e não dispor de mecanismos para cobrar o seu cumprimento, portanto, é clichê cogitar de direitos absolutamente isentos de custos econômicos ou sociais.

Em verdade, este quadro de discussão teórica contrário à fundamentalidade de direitos sociais, afirmando-lhes onerosos e inviáveis como se os tais direitos negativos não os fossem, em que pese poder se referir a uma verdade sobre os altos custos sociais e à dificuldade dos governos em prover tais prestações, de outro lado, trabalha a serviço de facilitar subterfúgios denegatórios a todo aquele a quem cabe pagar a conta das políticas sociais, portanto, à administração pública, ao empresariado, à sociedade, a todos que não os destinatários da tutela. O egoísmo marca presença, pois, em geral, ninguém se mostra disposto a abrir mão de determinada parcela de seus benefícios ou participações nos bens da vida para compor um fundo de socorro aos desassistidos sociais.

Ou seja, há sérios interesses que se veem beneficiados pelo argumento de que somente os direitos sociais impingem custos aos contribuintes. A estratégia é fabricar razões para denegar direitos sociais mínimos. Não se veja aqui um discurso ideológico dissociador a pregar luta entre classes aprioristicamente antagônicas, mas tão somente, um libelo contra o egoísmo injustificado, tão reacionário à noção distributiva que, se atendida, pode ajudar a conferir dignidade à humanidade de forma mais verdadeira, segundo ideais de socialdemocracia.

Em defesa de direitos sociais, costuma-se ter os próprios destinatários, carentes das prestações, uma parte engajada e idealista da sociedade civil, na qual se identificam determinados “atores políticos” comprometidos com verdades ideais e sociais, e, infelizmente também “políticos atores”, embalados por pura demagogia eleitoreira ou em busca de benefícios próprios outros, além de “oportunistas de plantão”, que se apropriam de causas de certas minorias, passando a verbalizar-lhes a defesa dos interesses, mas, sobrepõem à dor dos excluídos seus projetos pessoais de poder e resultados econômicos.

Sobre esse risco de captura da legitimidade por verborrágicos aproveitadores, que operam tão somente em busca de autopromoção ou da obtenção de outros benefícios profissionais ou pessoais, absolutamente estanhos em relação à causa que alardeiam, vale dizer, pegam carona na “desgraça alheia” e dela se locupletam, nada gerando em benefício dos miseráveis originais, é preciso alertar à massa da sociedade que se vê exposta a essa terrível manipulação.

No Brasil, a arquitetura constitucional fornece rico material ao debate acerca de uma suposta deficiência de positivação dos direitos sociais: O artigo 5<sup>o</sup>, depois de proclamar a igualdade em seu caput e de discriminá-la a miúdo por seus setenta e oito incisos, desabrocha no parágrafo 1<sup>o</sup>,<sup>3</sup> por exemplo, a mencionar a chamada “aplicabilidade imediata” das normas reguladoras de direitos fundamentais, o que reforça a compreensão de que direitos fundamentais, por menor que seja seu grau de detalhamento positivo, reclamam aplicação que não se faça mediada por maiores requisitos restritivos, tal a clareza de sua superior extensão axiológica.

Deve-se agregar a esse raciocínio argumentativo que o conteúdo do parágrafo 2<sup>o</sup><sup>4</sup> reconhece status constitucional fundamental, operando como “cláusula de abertura ou de resgate interpretativo”, aos direitos identificados com os princípios (fundamentais) e o regime (social-democrático) da Constituição Brasileira, assim como os decorrentes dos tratados internacionais (de direitos humanos - em conjugação com o parágrafo 3<sup>o</sup><sup>5</sup>, do mesmo artigo), em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Por mais reduzida que seja a sua densidade normativa, essas normas já são aptas à “aplicabilidade imediata”, mesmo aquelas de índole programática, sob o risco de serem reduzidas a

<sup>2</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5<sup>o</sup> - “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (grifo do autor).

<sup>3</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5<sup>o</sup>, [...] § 1<sup>o</sup> - “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (grifo do autor).

<sup>4</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5<sup>o</sup>, [...] § 2<sup>o</sup> - “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (grifo do autor).

<sup>5</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5<sup>o</sup>, [...] § 3<sup>o</sup> - “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” (Incluído pela Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 45, de 2004) (grifo do autor).

compromisso irresponsável do constituinte originário, segundo posição do próprio Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Celso de Mello.

Quanto aos direitos subjetivos públicos, sociais, econômicos e culturais, agrega-se o pensamento de Canotilho (2001):<sup>6</sup> a um, “[...] são independentes, quanto a sua irreduzível dimensão subjetiva, das imposições constitucionais e da concretização legislativa”; e, a dois, “[...] mesmo na parte em que pressupõem prestações do Estado, são direitos originários a prestações (fundados na constituição) e não direitos a prestações derivados da lei.”

As normas programáticas, em que pese a falta de “eficácia jurídica positiva”, enquanto não regulamentadas por legislação infraconstitucional, o mesmo não se diga de sua “eficácia jurídica negativa ou interpretativa ou de bloqueio”.

São efeitos concretos ou concretizáveis das mesmas: a um, a promoção da estrita vinculação do legislador aos parâmetros por elas preestabelecidos, como normas definidoras de direitos fundamentais prestacionais, sendo-lhe vedado agir em sentido contrário, o que comparativamente se aproxima do conteúdo axiológico e semântico do princípio da proibição do retrocesso; a dois, a “suspensão da eficácia” de leis e atos normativos editados na vigência da nova Constituição e que com elas conflitem, pelo mecanismo da necessária e vinculativa “declaração da inconstitucionalidade”; a três, a revogação tácita de leis ou dos atos normativos anteriores, cujo conteúdo se mostre contrário, pelo mecanismo da “não recepção”; a quatro, serem as referidas normas programáticas situadas como parâmetro interpretativo ou integrativo de normas jurídicas outras ou de lacunas do ordenamento.

A tese *canotilhana* (CANOTILHO, 2001) aponta que “[...] direitos subjetivos a prestações, mesmo quando não concretizados, existem para além da lei, por virtude da Constituição, podendo, podendo ser invocados [...], contra as omissões inconstitucionais do legislador.”

Também é prestigiada pelo direito brasileiro a possibilidade de invocação ao cumprimento - bem defendida pelo dileto professor lusitano, quando identificada a omissão legislativa. Entretanto, por aqui, ela se opera com ainda maior desenvoltura, pois viável a arguição também em sede judicial. O constituinte brasileiro fez-se arrojado, ao oferecer soluções jurídicas, para além (ou depois) das políticas - é claro, que se põem a constituir o legislador em mora constitucional legislativa e notificá-lo para que adimpla seu dever constitucional, o que pode fazer por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO),<sup>7</sup> que permite em sede de controle concentrado, além de coibir a inconstitucionalidade por ação, também autoriza diversos legitimados<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Esse é o entendimento acerca do relacionamento entre direitos de primeira e segunda geração segundo o consagrado professor lusitano em teoria constitucional, na obra *A Constituição Dirigente e a Vinculação do Legislador* - contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas, Canotilho (2001).

<sup>7</sup> Na Constituição da República Federativa do Brasil, a ação direta de inconstitucionalidade é um dos instrumentos processuais previstos pela Constituição brasileira para o controle de constitucionalidade no sistema brasileiro, notadamente, no modelo concentrado: Art. 102. “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). Seu procedimento é regulado pela lei n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (grifo do autor).

<sup>8</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 103. “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV

a propor que o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>9</sup> syndique e declare a inconstitucionalidade con-substanciada na “omissão legislativa”<sup>10</sup> em tornar efetiva norma constitucional que expressamente reclame essa providência ao legislador ordinário, ou ainda, por meio do Mandado de Injunção (MI), previsto pelo Art. 5º, inciso LXXI,<sup>11</sup> destinado a suprir no âmbito individual, as omissões legislativas que vilipendiem os direitos constitucionais fundamentais, especialmente as prerrogativas decorrentes da nacionalidade, soberania e cidadania.

Esses instrumentos: um, de emprego concentrado e abstrato; o outro, de emprego difuso e concreto, aqui serão pouco detalhados por não se constituírem objeto central do presente trabalho; quanto à forma operação, contrapõem-se: a tese não concretista; a tese concretista geral; a tese concretista individual, esta última subdividida em duas variantes independentes: concretista individual direta e concretista individual indireta.

Dentre os argumentos dos contrários à eficácia fundamental dos direitos sociais, um dos mais usuais é negar a fundamentalidade dos mesmos, pelo emprego alternado ou conjunto de 03 (três) argumentos topográficos, registre-se, de duvidoso embasamento teórico:

O primeiro desses argumentos se põe quanto ao posicionamento físico, no texto da Constituição Brasileira, como cláusulas pétreas, apenas dos direitos individuais, sem menção expressa aos direitos sociais (art. 60, parágrafo 4º, inciso IV);<sup>12</sup> a assertiva francamente combatível por simples análise igualmente literal da denominação do Título II, da Constituição, - “Dos Direitos Fundamentais”, que engloba a ambas as espécies: o capítulo 1 (artigo 5º)<sup>13</sup> - Dos direitos individuais e coletivos e o capítulo 2 (artigos 6º<sup>14</sup> e 7º<sup>15</sup>) - Dos direitos sociais.

---

- a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” (grifo do autor).

<sup>9</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 101. “O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.” (grifo do autor).

<sup>10</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 103. [...] § 2º - “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.” (grifo do autor).

<sup>11</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5º, Inciso LXXI - “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;” (grifo do autor).

<sup>12</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 60. “A Constituição poderá ser emendada [...] § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.” (grifo do autor).

<sup>13</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 5º - “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (grifo do autor).

<sup>14</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 6º - “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010) (grifo do autor).

<sup>15</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 7º - “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compen-

O segundo argumento topográfico da divisão entre direitos individuais e direitos sociais também se desdobra sobre o fato de estarem posicionadas, na classificação operada por Bobbio (1992), como diferentes gerações de direitos humanos, portanto, detentoras de também distintos graus de fundamentalidade, atribuindo-se aos sociais a caracterização como “direitos de 2ª ordem”; contra a referida estratégia, apresenta-se o princípio da historicidade dos direitos humanos, que reconhece a evolução do reconhecimento dos direitos humanos, segundo processo gradual que acompanhou a própria luta da sociedade, primeiro, pela liberdade (Sec. XVIII); depois, pela igualdade (Sec. XX), portanto, em nada se relacionando qualquer juízo comparativo de valor entre esse direitos.

O terceiro argumento, também topográfico, ainda como variante dessa mesma linha de sustentação, reside no fato de os direitos individuais e sociais terem sido, quando objeto de pactuação pela Organização das Nações Unidas (ONU), posicionados em diferentes documentos, a saber:

---

satória, dentre outros direitos; II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III - fundo de garantia do tempo de serviço; IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; XXIV - aposentadoria; XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei; XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso. Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 2013) (grifo do autor).

a um, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>16</sup> e, a dois, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>17</sup> também é utilizado como justificativa de tratamento diferenciado em termos de cogência e fundamentalidade; igual sorte dos argumentos anteriores se projeta sobre esse último manifesto denegatório da eficácia fundamental, pela simples invocação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, que não admite segmentação axiológica entre os mesmos, qualquer que seja a razão taxionômica de organização dos mesmos em classes, espécies, tipos, etc.

Certo é que os direitos sociais têm assento constitucional e como tais são dotados de fundamentalidade e exigibilidade, ainda que em diferentes graus e, segundo a relação de pertinência com cada indivíduo da sociedade, sendo compreensível que as limitações de recursos do Estado não permitem entregar todos os direitos sociais a todas as pessoas componentes da população (tese de reserva do financeiramente possível), o que seria utopicamente desejável que se pudesse prestar (tese da máxima efetividade das normas constitucionais dirigentes), mas, de outra sorte, tampouco se admite que determinada parcela dos indivíduos humanamente considerados possa viver abaixo do nível mínimo admissível de dignidade (tese do mínimo existencial).

Segundo Sarlet (2003), a efetiva dependência de fatores econômicos e jurídicos para o atendimento de direitos sociais prestacionais positivos, o que consubstancia verdadeira limitação fática à efetivação desses direitos, que por essa mesma razão, são ditos como dotados de relatividade, ao se verem condicionados: por vezes, à disponibilidade de recursos públicos; por outras, à necessidade de interposição legislativa para a sua regulamentação.<sup>18</sup>

Quando cabalmente demonstrada, por meio de fatos e balanços de custos e resultados administrativos, a Teoria da reserva do financeiramente possível (de origem tedesca), pode apresentar-se como excludente de responsabilidade quanto à obrigação administrativa no financiamento dos direitos sociais, argumento segundo o qual, o Estado somente é dado por obrigado, dentro dos estritos limites que lhe sejam de razoável realização, sob a ótica material, em função da respectiva necessidade a ser suprida e do que ela representar em termos de interesses jurídicos legítimos dos indivíduos, isolada ou coletivamente considerados.

<sup>16</sup> Cumpre registrar que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966; o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo n° 226, de 12 de dezembro de 1991; a Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi depositada em 24 de janeiro de 1992; o pacto promulgado entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 49, § 2°. Anote-se também que o Brasil optou por adotar o Pacto inteiramente, sem qualquer ressalva, para cumpri-lo, segundo o art. 1° do supra referido decreto: “O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.”

<sup>17</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966; o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo n° 226, de 12 de dezembro de 1991; a Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi depositada em 24 de janeiro de 1992; o pacto promulgado entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, parágrafo 2°. Anote-se também que o Brasil optou por adotar o Pacto inteiramente, sem qualquer ressalva, para cumpri-lo, segundo o art. 1° do suprarreferido decreto: “O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.”

<sup>18</sup> Tal entendimento pode ser encontrado em Sarlet (2005, p. 288).

Para o atendimento ao arranjo fático entre a necessidade de suprir as demandas sociais da população e de otimizar o necessário emprego de recursos sabidamente escassos, mais clara se mostra a inter-relação poder econômico versus efetividade; de outro lado, ante a observância obrigatória do Princípio republicano da Eficiência, pela administração pública - direta, indireta ou descentralizada, a menor pujança econômica não serve de “salvo conduto” ao Estado ou seus representantes, face à omissão ou deficiência, no plano concreto, de seu dever prestacional dos serviços públicos, quer parciais, quer integrais.

De tudo o que aqui se expõe quanto à efetivação dos direitos fundamentais sociais, resulta clara a imprescindibilidade do debate e a busca da harmonia, mediante a ação horizontal e conjunta - cooperativa, de todos os entes políticos federados, em todos os níveis, conforme o esboço federativo do Estado considerado, pois certo também é que quanto à forma de federalismo, cada Estado acaba por desenhar, com os fatos, o seu próprio modelo, não sendo nada fácil - já pontuado na visão iheringiana - forçar o enquadramento da realidade aos standards preexistentes.

O Federalismo não apresenta uma dimensão estática em dimensão e no tempo, ao contrário, comporta arranjos dinâmicos, aptos a adaptarem-se as necessidades de cada sociedades, a cada tempo, como forma intuitiva de cumprimento do mandamento de Lassalle<sup>19</sup> de conformação da realidade constitucional aos “fatores reais de poder”.

## O ARRANJO FEDERATIVO

Como o Federalismo pode ser estudado a partir de diversas matrizes, será na concepção associativa com seu duplo objeto: o de somar para fortalecer o todo pela resultante e o de dividir, por muitos centros de poder em busca da eficiência ótima, bem apropriada se mostra a lição extraída da aproximação entre Federalismo e Democracia<sup>20</sup>, na qual se distingue o “federalismo para unir” do “federalismo para manter a união”, em que o primeiro protege os cidadãos do excesso de poder pelo ente central, em esforço contra majoritário antitirania, de modo a perseguir uma conjugação de forças capaz de limitar o poder central. Portanto, infere-se a paradoxal convivência entre dois aspectos aparentemente contrapostas: manter a coesão entre as partes e respeitar os particularismos de cada uma delas. Garcia-Pelayo (1984, p. 218), a seu turno, menciona a unidade dialética de duas tendências contraditórias: a unidade e a diversidade; também relativo a essa dicotomia; em sentido correlato, Torres (2004) aponta a tensão estabelecida no pacto federativo, segundo a qual há uma conjugação de elementos para fortalecer o poder central e uma especial atenção em respeitar o teor autonômico dos entes federados (subnacionais).

Realizada esta provocação inicial, vejamos a ideia de federalismo, que decorre do vocábulo latino “foederis”, a significar “associação”; também, de igual matiz, a relação entre o Estado Federal e seus entes políticos é estabelecida mediante o traçado de objetivos comuns, que por isso mesmo operam de forma integrativa, formando uma liga indissociável, com o intuito de constituir um único estado soberano, embora seus componentes guardem para si a prerrogativa de atuação com autonomia, cuja noção a federativa, por sua vez, se manifesta sob quatro vertentes predominantes: 1) auto-organização, 2) autogoverno, 3) auto-organização e 4) autoadministração.

---

<sup>19</sup> Veja em Lassalle (2009).

<sup>20</sup> Tal assentamento pode ser encontrado em Oliveira (2010, p. 21).

A um, auto organizar-se significa realizar as escolhas, em termos de decisões políticas fundamentais, tais como a definição da forma de estado, da forma de governo, do regime de governo, segundo sua própria autodeterminação, mediante a identificação dos legítimos interesses dos governados.

A dois, autogovernar-se engloba nomear seus governantes e servidores, criar seus órgãos e de realizar as escolhas políticas atinentes aos objetivos nacionais, pelo traçado de políticas públicas supremas - em nível de planejamento estratégico estatal (político, econômico e social) a orientar o desenho das gerais a estas subordinadas, conforme a política conjuntural.

A três, auto legislar refere-se ao exercício legiferante sobre temas de interesse regional, segundo a observância das normas legislativas insculpidas na Constituição, conforme as competências a si distribuídas, dentre as diversas esferas estatais: federal, estadual, municipal e distrital (esta última cumulativa das duas anteriores); pode dar-se de forma privativa, quando restrita a um único tipo de ente federativo ou concorrente, quando compartilhada por dois ou mais tipos de entes distintos.

A quatro, por derradeiro, auto administrar-se realiza a própria administração dos interesses públicos, conforme as modalidades de exercício objetivo ou material, segundo o magistério de Moreira Neto,<sup>21</sup> ou seja: prestação de serviços públicos, aplicação do poder de polícia (regulatório, fiscalizatório e coercitivo), implementação de fomento público e intervenção do Estado na esfera privada.

Equívoco, entretanto, é considerar sinônimos: federalismo e estado federal. Não resta dúvida que o Estado Federal adota formalmente as noções do federalismo, mas tal assertiva não torna isso uma exclusividade sua. Ao contrário, hoje, muitos estados tradicionalmente unitários exercitam uma descentralização do exercício do poder em seus territórios, patrocinado pelo próprio poder central ou, no mais das vezes, por meio de pressões e esforços de iniciativa regional, complementada pelo poder local.<sup>22</sup>

Na visão de Silva,<sup>23</sup> entretanto, há uma distinção entre a descentralização operada nos estados federais - que seria político-legislativa, e a dos estados regionais, em que a autonomia se faria predominantemente na vertente político-administrativa, portanto, em planos distintos, conforme a formalização do compromisso com a forma de governo.

A Itália é um exemplo de estado regional, composto de 20 (vinte) regiões, com descentralização de autonomias legislativas e administrativas em geral, dadas por determinação da própria constituição italiana que, desde 1948, menciona “reconhecer, proteger e promover a autonomia local”, muito embora, tal previsão só tenha vindo a ser operacionalizada de modo geral, bem mais recentemente, no último quartel do século XX, pois inicialmente só as autonomias especiais existiam. Hoje, cada região possui um Conselho Regional, que se encarrega da legislar no interesse regional. O Executivo é exercido pela Junta Regional, cujo presidente é também o presidente da região. As regiões são compostas por províncias, num total de 110 (cento e dez) e estas divididas em Comunas, em número total de 1810 (mil oitocentos e dez).

<sup>21</sup> Excelente a explanação de Moreira Neto (2008, p. 300, ss.) sobre as atividades que compreendem o plexo da administração pública em sentido material.

<sup>22</sup> Esta é a compreensão que se pode deduzir da leitura mais atenta da obra de Torres (2012, p. 17).

<sup>23</sup> Este entendimento se encontra bem explicitado no artigo de Silva (2010, p. 550).

A Itália caracteriza um estado regional heterogêneo, pois há duas classes de regiões com distintas autonomias. As que detêm autonomia com estatuto especial, em número de 5 (cinco), obtiveram suas autonomias por fatores étnicos, culturais, linguísticos ou geográficos e possuem uma espécie de lei orgânica, com status constitucional, que lhes garante ampla autonomia, podendo, por exemplo, arrecadar e reter consigo grande parcela da receita dos tributos, são elas: Sicília, Sardenha, Trentino-Alto Ádige, Veneza-Júlia e Vale D'Aosta. Já as que detêm autonomia com estatuto ordinário, no total de 15 (quinze), foram estabelecidas nos anos 1970, justamente com o fim de descentralizar o exercício do poder estatal pelo regional; muito embora a autonomia financeira ainda seja tímida, a reforma constitucional de 2001 ampliou a autonomia dessas regiões e reduziu os controles sobre as mesmas, como, por exemplo, pela retirada dos comissários do governo central.

Também digno de nota é o caso da Espanha, enquadrada como “estado autônomo”, com modelo de descentralização proposto pela Constituição de 1978, no contexto da transição do regime franquista para a democracia, quando se passou a reconhecer o direito à autonomia das nacionalidades componentes do estado espanhol e das próprias regiões - Comunidades Autônomas (17) e cidades autônomas (2): Melilla e Ceuta, que, ao formularem os seus estatutos comunitários, propuseram o desenho e o alcance de suas respectivas autonomias, a fim de serem homologados pelo poder central e confirmadas as abrangências de suas autonomias, sendo as comunidades, portanto, protagonistas de sua própria autodeterminação - exemplo de perseverança política. Registra-se, hoje, um impasse em torno do debate político quanto a constitucionalidade do Estatuto da Catalunha, que segundo o poder central, teria extrapolado os limites conceituais da autonomia. Os catalães, por sua ordem, sustentam o “direito de decidir” como forma de autodeterminação, no sentido de poderem até mesmo deliberarem sobre uma eventual separação do Reino de Espanha. Por certo, as posições conservadoras e separatistas se embasam em razões e contradições de parte a parte e oportunizam um debate dos mais ricos em termos de direito constitucional de estado, com longa interpretação e extensão histórica.

Registre-se que, recentemente, na discussão acerca da adoção de um plebiscito para decidir sobre a independência da região autônoma da Catalunha, o tribunal Constitucional Espanhol decidiu pela suspensão das providências de organização do escrutínio. Em linhas gerais, a Catalunha argui a existência do “direito constitucional fundamental de decidir” sobre seu destino e pugna pela exigibilidade de seu exercício para deliberar sobre a soberania da região, como forma de autodeterminação de um povo que reúne diversas identidades históricas e culturais muito distintas dos castelhanos, segundo sustentam em sua argumentação.

Por esses dois exemplos é que entendemos não haver uma associação direta entre o grau de autonomia e a opção formal pelo modelo unitário ou federal, uma vez que, tanto na Itália como na Espanha - estados de índole regional, embora se constituam em estados unitários, o são na forma descentralizada, na qual a noção de centralização do poder passa longe; permeada por intenso pensamento federalista, que se faz, via de regra, estimulado pelas elites intelectuais e políticas locais e regionais. Pode-se dizer, sem embargo, que o grau de descentralização e de autonomia vivido pelas regiões italianas ou presente nos estatutos autônomos espanhóis, por vezes, ultrapassa - sem margem a exagero - o de muitos estados formalmente declarados repúblicas federativas, mas que apresentam uma concentração massiva de poder no ente central da federação, em detrimento da autonomia dos entes federados periféricos.

A fim de enfrentar um mito antigo e demonstrar que o modelo federalista também não se aplica apenas aos estados de grande extensão territorial, colaciona-se o caso suíço, no qual, o exercício do poder se faz repartido pelas atuais vinte e seis unidades autônomas, denominadas “cantões”, que funcionam como estados federados. Apesar de historicamente denominado o estado suíço como Confederação Helvética, ao ponto de, nos dias atuais, ainda se empregar nos veículos automotivos a identificação pela sigla “CH”, isso não reflete na realidade uma “Confederação” - em sua concepção clássica, pois não mais por se vê “composta por entidades soberanas, ligadas entre si por um tratado, a formar um ente igualmente soberano”. A Confederação nasceu de reunião por intermédio da Carta de 1291, entre as regiões de Uri, Schwyz e Unterwalden, depois ampliada pela adesão de Berna, Lucerna e Zurique. No século XV, a Confederação foi expandida a oito regiões, com a incorporação de Glarus e Zug, conquistadas pelos Helvéticos aos Habsburgos, depois, se agregaram como “condomínios”: o Aargau, o Thurgau e o Ticino, que seriam geridos em conjunto por mais de um cantão. Posteriormente se associaram mais regiões como o Friburgo, Appenzell, Schaffhausen e Saint Gallen, dentre outras.<sup>24</sup>

A reunião dos cantões, originalmente soberanos, sob um governo central, ao qual entregaram determinadas competências, mas, ainda assim, conservando significativas atribuições administrativas e legislativas, caracterizou marcante autonomia. Hoje são vinte e seis cantões autônomos, reunidos de forma federalista, cada qual com uma constituição e leis próprias, mas que, no entanto, não podem colidir com a legislação federal. Todos têm seus parlamentos próprios, governos e tribunais independentes. Entre os cantões isoladamente considerados, verificam-se sensíveis diferenças, desde os currículos escolares, passando pelas regras trabalhistas e previdenciárias até alcançar o sistema tributário. Nesse sistema,<sup>25</sup> o chamado Conselho Federal, os cantões e os municípios repartem as competências autônomas, administrativas, legislativas, de forma bastante semelhante ao que ocorre nas demais federações, dividem entre si as tarefas dos estados.

Ao Conselho Federal competem tarefas expressamente atribuídas pela constituição federal, tais como a defesa externa. Já aos cantões, competem predominantemente os direitos sociais tais como saúde, educação e competência tributária; também os mais de dois mil e setecentos municípios exercem relativa autonomia local. O exercício do poder também registra uma respeitável atuação da população, pela adoção formal da democracia direta, como forma de governo. Além do direito de representação, pela eleição de parlamentares nos três níveis federais, os cidadãos podem deliberar sobre variadas matérias, tais como serviço postal, estrutura viária, custo dos serviços públicos e preço públicos, até mesmo a participação em organismos internacionais.

Vistos esses exemplos atuais de distribuição autônoma do poder, deve-se retomar a discussão da formação federalista em termos históricos. A primeira manifestação federalista teve por berço a originária experiência norte-americana de formulação estatal, na sequência de sua libertação do domínio britânico, muito embora tenha adotado primeiramente o modelo confederativo, depois, substituindo-o pelo federativo. A iniciativa criadora oitocentista não teve referencial precedente na história humana, na busca da soberania, para preencher os contornos do clássico trinômio estatal: povo, território e soberania, os colonos ingleses e o povo americano irromperam o movimento de separação do Estado inglês, tornando as treze colônias britânicas, instaladas na

<sup>24</sup> Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Schwabe & Co 1986/2004.

<sup>25</sup> Disponível em: <[www.tugas.ch/guia-de-suica/federalismo-e-democracia-direta](http://www.tugas.ch/guia-de-suica/federalismo-e-democracia-direta)>. Acesso em: 10 out. 2013.

costa leste da América do Norte, independentes, sob a forma de um novo Estado confederado, modelo, até então, inédito.

O modelo confederado, também identificado pela associação de diversos estados previamente existentes, tem por diferencial o fato de os entes formadores conservarem suas soberanias originárias e o aspecto jurídico-político de o liame de vinculação entre os mesmos se fazer por intermédio de um tratado firmado entre os mesmos, acordo este que admite a possibilidade de denúncia, ou seja, autoriza a livre opção de retirar-se do grupo a qualquer dos entes formadores, hipótese caracterizadora da secessão da confederação.

Especial destaque à participação nesses episódios de Alexander Hamilton, James Madison e Jonh Jay, autores da obra *The Federalist Papers* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 27), recentemente reproduzido em obra organizada por Kesler. “O Federalista”, em sua composição constou de oitenta e cinco artigos, em que buscavam os autores convencer o povo de Nova York a aceitar a nova Constituição, fruto da Convenção da Filadélfia, com três aspectos centrais:<sup>26</sup> a um, a adoção da federação, em substituição à confederação; a dois, discussões sobre a natureza humana e a necessária separação de poderes; a três, a conveniência da forma republicana de governo.

No caso americano, diversos episódios históricos, com especial destaque para a declaração da abolição da escravatura, constituíram vetores de estímulo à ruptura com o modelo vigente, fazendo eclodir sangrento conflito civil que perduraria por anos, como fator de pressão; também o exercício da soberania conservada pelos estados, sem limites bem definidos, contribuiria para o estabelecimento de sérias tensões entre os estados “tidos” por unidos, com a adoção de comportamentos que descumpriam os ditames da confederação, mas que restavam imunes a sanções pelo fato de serem os estados soberanos.

Com isso, identificava-se a necessidade de os estados renunciarem às prerrogativas de soberania, para substituírem-na pelas da autonomia, submetida, portanto, hierarquicamente ao estado federado soberano. Renovava-se o desenho político dos Estados Unidos da América, agora, mediante novo instrumento amalgamador - a adoção de uma constituição nacional federal, revestida de características de indissolubilidade, portanto, inibidora de qualquer desiderato separatista.

Verifica-se,<sup>27</sup> desta forma, a instauração um liame de relacionamento vertical entre os entes federados, ou melhor, entre estes e o ente central, no qual apenas o somatório de todos se investe das características e prerrogativas de estado soberano, como se pode diretamente confir-

---

<sup>26</sup> Considero conveniente colacionar o texto original para fins de fidedignidade: “*After an unequivocal experience of the inefficacy of the subsisting federal government, you are called upon to deliberate on a new Constitution for the United States of America. The subject speaks its own importance; comprehending in its consequences nothing less than the existence of the UNION, the safety and welfare of the parts of which is composed, the fate of an empire in many respects the most interesting in the world. It has been frequently remarked that it seems to have been reserved to the people of this country, by their conduct and example, to decide the important question, whether societies of men are really capable or not of establishing good government from reflection and choice, or whether they are forever destined to depend for their political constitutions on accident and force. If there be any truth in the remark, the crisis at which we are arrived may with propriety be regarded as the era in which that decision is to be made; and the wrong election of the part we shall act may, in this view, deserve to be considered the general misfortune of the mankind. This idea will add the inducements of the philanthropy to those of patriotism, to heighten the solicitude which all considerate and good men must feel for the event. Happy will be if our choice should be directed by a judicious estimate of our true interests unperplexed and unbiased by considerations not connected with the public good.*” (article 1) (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

<sup>27</sup> Tal compreensão encontra respaldo na leitura de Alvarez e Novaes Filho (2008, p. 42-60).

mar em consulta ao constante da Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, como por exemplo, o art. I, seção X, 1 e 2,<sup>28</sup> que estipula as limitações impostas aos estados-membros e do art. IV,<sup>29</sup> que cuida detalhadamente do relacionamento entre os estados-membros.

Embora os entes componentes exercitem a autodeterminação, consoante as competências traçadas pelo constituinte originário e mesmo derivado, tal arcabouço será representado pela autonomia federativa, concretizada a partir das atribuições concernentes à auto-organização, ao autogoverno; à auto legislação e à autoadministração, que, ao menos em tese, não se subordinam ou não se subordinariam à União. Justamente será o grau de interreferência, interdependência e mesmo interferência entre a União e os estados-membros que determinará pela adoção de um federalismo de equilíbrio ou um federalismo com deslocamento de poder: se a polarização da força se concentrar sobre a União, tem-se o federalismo centrípeto, se, ao contrário, concentrar poderes e atribuições em favor de maior autonomia dos estados-membros, tem-se o federalismo centrífugo, que no caso americano, a doutrina é convergente em apontar como o adotado.

No estado federal, a Constituição se sobrepõe a todos os entes federados, estabelecendo uma força conformativa, que cumpre essencialmente três papéis principais: a um, a criação do Estado, em sua gênese formal, fixadas as inter-relações entre os poderes constituídos e os entes federados; a dois, a limitação do exercício do poder pelo Estado e, a três, o estabelecimento dos fundamentos de existência e validade da ordem jurídica a vigorar no Estado, a saber:

A um, a “criação” do Estado, traduzida em três verbos principais: instituir, estruturar e organizar o poder. O “instituir” traduz a adoção da “decisão política fundamental”, conforme a teoria schmidtiana, ao que se determina a forma de estado, a forma de governo e seu regime, além de outras orientações político e mesmo ideológicas. O “estabelecer” destina parcelas de atribuições, segundo sua maior aderência legiferante, administrativa ou jurisdicional, para exer-

<sup>28</sup> Seção 10, 1. Nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação; conceder cartas de corso; cunhar moeda; emitir títulos de crédito; autorizar, para pagamento de dívidas, o uso de qualquer coisa que não seja ouro e prata; votar leis de condenação sem julgamento, ou de caráter retroativo, ou que alterem as obrigações de contratos; ou conferir títulos de nobreza. 2. Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção; o produto líquido de todos os direitos ou impostos lançados sobre um Estado dobre a importação ou exportação pertencerá ao Tesouro dos Estados Unidos, e todas as leis dessa natureza ficarão sujeitas à revisão e controle do Congresso.

<sup>29</sup> ARTIGO IV - Seção 1, Em cada Estado se dará inteira fé e credito aos atos públicos, registros e processos judiciários de todos os outros Estados. E o Congresso poderá, por leis gerais, prescrever a maneira pela qual esses atos, registros e processos devem ser provados, e os efeitos que possam produzir. Seção 2 - 1. Os cidadãos de cada Estado terão direito nos demais Estados a todos os privilégios e imunidades que estes concederem aos seus próprios cidadãos. 2. A pessoa acusada em qualquer Estado por crime de traição, ou outro delito, que se evadir da justiça e for encontrada em outro Estado será, a pedido da autoridade executiva do Estado de onde tiver fugido, presa e entregue ao Estado que tenha jurisdição sobre o crime. 3. Nenhuma pessoa sujeita a regime servil sob as leis de um Estado que se evadir para outro Estado poderá, em virtude das leis ou normas deste, ser libertada de sua condição, mas será devolvida, mediante pedido, à pessoa a que estiver submetida. Seção 3 - 1. O congresso pode admitir novos Estados à União, mas não se poderá formar ou criar um novo Estado dentro da Jurisdição de outro; nem se poderá formar um novo Estado pela união de dois ou mais Estados, ou de partes de Estados, sem o consentimento das legislaturas dos Estados interessados, assim como o do Congresso. 2. O Congresso poderá dispor do território e de outras propriedades pertencentes ao governo dos Estados Unidos, e quanto a eles baixar leis e regulamentos. Nenhuma disposição desta Constituição se interpretará de modo a prejudicar os direitos dos Estados Unidos ou de qualquer dos Estados. Seção 4 - Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido da Legislatura, ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna.

cício por grupos de servidores estatais distintos, denominados “Poderes”, Legislativo, Executivo e Judiciário. Por fim, o “organizar” que também distribui parcelas de atribuições, denominadas por atecnia de “competências”<sup>30</sup>, aos entes federados nos quais se desdobra o estado federal.

A dois, o papel que é o de impor limites ao exercício do poder pelo Estado se materializa por via de três matrizes: a) a separação dos poderes estatais, com base em sua independência, mas compensada sob a forma de harmonia balanceada por pesos e contrapesos (check and balances),<sup>31</sup> na própria visão de Hamilton, Madison e Jay (2003) b) o proteção e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e, c) pelo cumprimento dos ditames de interesse coletivo, de busca do bem comum, sob a forma da adoção de políticas públicas vinculadas, no plano maior, aos delineamentos constitucionais sociais, positivados como objetivos e fins do estado.

Por derradeiro, a três, seu papel constitucional de posicionar a carta política no ápice da pirâmide jurídica, a servir de fundamento de existência e validade à ordem jurídica, fixando no seu próprio conteúdo positivado o devido processo legislativo, a partir do qual estabelece a formação das regras legislativas e se controla a hierarquia entre as normas jurídicas, já que - predominantemente - originadas do Parlamento, devem respeitar a Constituição, sob uma noção de supremacia e rigidez constitucionais necessárias. Nunca é demais refrisar que o liame constitucional federativo é impositivo, petrificado, sob a forma de “aliança indelével e eterna”, como pacto proibitivo de retirada ou afastamento dos entes federados, já que presente a indissolubilidade dos laços federativos.

Sob o título de “defesa do Estado e das instituições democráticas”, as constituições nacionais costumam delinear institutos materiais e procedimentais voltados a salvaguardar seus interesses maiores, tais como a intervenção federal, o estado de sítio e o estado de defesa, variando, por certo, quanto à denominação, de estado para estado, mas sempre voltados a autorizar, excepcionalmente, comportamentos de preservação e regeneração, ante eventual e concreto risco à integridade nacional ou de suas instituições.

O cerne da ideia federativa está em descentralizar poder, por meio da divisão ou distribuição de atribuições (competências), o que, por via de regra, segue critério de identificação regional pela chamada “predominância do interesse”, a partir de pertinência e aderência materiais, e, desde que devidamente observadas - em última análise - favorecem a preservação dos laços de harmonia entre os entes federados.

Conforme a forma de distribuição das atribuições no contexto do estado federal, Pinto Ferreira<sup>32</sup> classifica a modalidade de federalismo adotada:<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> O termo “competência” é de atribuição exclusiva do Poder judiciário, porque inerente à jurisdição; aos demais deve ser empregado tão somente o termo “atribuição” para designar as tarefas em relação às quais tem o poder-dever de exercitar as prerrogativas, cumprir e fazer cumprir as determinações constitucionais.

<sup>31</sup> Conforme assentam Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 317-322): “Mas, o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.”

<sup>32</sup> Conforme se pode depreender da leitura de Pinto Ferreira (1989, p. 395).

<sup>33</sup> Sendo certo, no nosso entender que cada modelo traduz um esforço classificatório, mas não se pode afirmar de forma absoluta que haja uma adequação necessária e vinculativa aos referidos modelos, podendo encontrar-se variantes de todos eles, conforme a realidade da vida política de cada estado.

A um, tem-se o Federalismo Dual, Clássico ou de Equilíbrio, no qual a repartição confere atribuições nominadas à União e restam aos Estados as atribuições residuais (não enumeradas) - forma original do modelo norte-americano.

A dois, tem-se o Federalismo Neoclássico, no qual se verifica uma gradual concentração de poderes em torno da União, conforme uma dinâmica centrípeta, modelo predominante na maioria dos países de pouca tradição federativa e de desenvolvimento recente.

A três, tem-se o Federalismo Racional ou Hegemônico, no qual as atribuições se dividem, em termos de competência legislativa, uma parte exclusivamente destinada à União e outra de forma concorrente entre a União e os estados-membros - é o utilizado pela Alemanha, Índia e Canadá.

A dinâmica da concentração de poderes pode se dar, tanto em relação aos estados (federalismo centrífugo), ou seja, em relação aos elementos federativos em que se divide o estado central, como em relação à União (federalismo centrípeta); pode ainda se verificar um equilíbrio entre a distribuição central e periférica no chamado Federalismo de Equilíbrio.

## O FEDERALISMO BRASILEIRO: A EVOLUÇÃO COOPERATIVA

Enquanto os movimentos de independência ocorridos na América espanhola redundaram no surgimento de diversos estados, de origem comum, mas fundamentalmente distintos entre si, na América portuguesa, formou-se um único estado - o Império do Brasil, marcado pelo exercício centralizado do poder, a copiar o modelo de gestão colonial lusitano, em vigor por três séculos de dominação daquela corte. Tal opção, se de um lado, demonstrou favorecer a preservação da unidade territorial do novo país, ao contrário do ocorrido com os vizinhos de origem espanhola, que se fragmentaram em muitos estados de menor porte, por outro lado, dificultaria, o desenvolvimento regional, centralizando atenções, esforços, investimentos - e, por lógico, o crescimento - de determinadas áreas, onde se verificara maior efervescência política, econômica e cultural, para inconformismo das demais.

Assim, embora historicamente centralista, o Brasil, com o advento da República, proclamada em meio às múltiplas crises políticas da monarquia centralista, tentava se afastar da instabilidade até ali reinante para buscar ingressar em nova realidade, inspirada nos auspícios da revolução industrial, aqui ainda incipiente, fora as iniciativas do Barão de Mauá.<sup>34</sup> Contudo, o risco de eventual e até provável “contrarrevolução” conservadora, patrocinada pelos monarquistas, ali politicamente derrotados, foi decisivo para a escolha do novo regime de governo. Explica-se:

O sistema federativo brasileiro, adotado pela República, era mais coerente com o extenso perfil territorial do novo Estado brasileiro, portanto, mais identificado com o atendimento das necessidades de exercício dos poderes regionais e locais e das necessidades do povo brasileiro, o que se firmou mediante o estabelecimento de um acordo costurado entre os republicanos “revolucionários” e as expressões políticas das províncias, dali em diante, alçadas à condição de estados-membros da federação.

Os Estados, uma vez elevados à condição de unidades federativas autônomas, serviriam de cordão político de proteção da República, contra as potenciais iniciativas de se restaurar a mo-

<sup>34</sup> Irineu Evangelista de Sousa, barão e visconde com grandeza de Mauá, (Arroio Grande, 28 de dezembro de 1813 - Petrópolis, 21 de outubro de 1889), foi industrial e político brasileiro. Pioneiro da industrialização no Brasil. Foi um símbolo dos capitalistas empreendedores brasileiros do século XIX (E-BIOGRAFIAS, 2013).

narquia, ainda latentes, pois, por certo, não admitiriam retornar à condição de meras províncias sem autonomia.

Com isso, ao menos em tese, o exercício do poder estaria encaminhando-se para ser distribuído de forma mais equitativa pelo espaço territorial brasileiro, ou seja, fortalecia-se o Estado brasileiro, por manter-se unido - único, mas, desta feita, descentralizava-se a prestação das funções estatais por diversos núcleos de poder regionais, que seriam, certamente, os primeiros a reagir a qualquer inspiração de reinstalação monárquica, portadora da ameaça de redução de sua recém-conquistada autonomia, ante o retorno à condição de províncias imperiais desprovidas da mesma.

Pretende-se, com isso, denunciar que a elevação das províncias<sup>35</sup> ao status de estados-membros, historicamente, foi muito mais uma decisão estratégica, em termos de disputa do poder, do que, efetivamente, viesse a representar um amadurecimento da aptidão daquelas unidades para o exercício de uma autonomia autêntica e efetiva.

A república federativa de 1889, embora representasse uma descentralização do poder pelos diversos núcleos estaduais, na prática, o fazia de forma muito tímida, pela própria incapacidade dos novos estados em se firmarem como polos atrativos do poder. A modéstia dos novos estados-membros foi, portanto, decisiva na configuração de uma federação de origem distribuidora, mas, de configuração final centrípeta, com notada distribuição centralista do poder.

O Brasil ao adotar o modelo federal a partir de um estado unitário para reparti-lo em núcleos de exercício de poder regional, derivados das antigas províncias, atribuiu-lhes inédita autonomia federativa, para cujo exercício não se encontravam suficientemente amadurecidas; com isso, percorreu caminho contrário dos Estados Unidos, pois estes consolidaram o seu federalismo a partir de uma experiência revolucionária e convergente em torno de um poder central, com 13 Colônias que preexistiam separadamente, submissas à Coroa Britânica e que ali lutavam por sua soberania, segundo ideal confederativo.

O caso americano é apontado<sup>36</sup> como exemplo de situação em que o povo precedeu ao poder; já no Brasil, o poder precedeu ao povo, pois a população brasileira recebera um pacote fechado, pronto, sem ter tido a nem a capacidade, nem a possibilidade de participar do processo gestacional da nova forma de governo, enquanto a americana viveu intensamente cada passo do processo de criação do estado norte-americano.

Portanto, o Brasil era um estado independente, sob regime monárquico, com governo unitário e centralizador - daí verificar-se sua pouca vocação à autogestão por parte das províncias, acostumadas à concentração do poder sobre o Governo Central, este mesmo nitidamente ligado à metrópole originária; já os Estados Unidos eram colônias em busca de independência, pugnando pela liberdade - daí o espírito de autodeterminação muito mais instigado, sua opção buscava renegar a monarquia londrina e sua experiência de vida política, até ali, era de existência separada umas das outras e, embora fossem colônias, viviam separadas e com parcelas de poder descentralizado, o que também corroborava sua aptidão à autonomia e sua resistência a concentrar poder confiado ao ente central.

---

<sup>35</sup> Elemento constituinte da divisão administrativa do Estado Unitário Brasileiro, no período do Império (de 07.09.1822 a 19.11.1889).

<sup>36</sup> Consultar Ramos (2000, p. 162).

O Brasil adotou inicialmente o federalismo dual, com a tradicional atribuição de poderes à União, restando aos estados, as matérias não expressamente enumeradas (omissas) como forma de competência residual, o que de certo modo representou, ao menos formalmente, uma tendência à descentralização. Magalhães (2000) considera que as Constituições mais democráticas desvelaram tendência descentralizadora em favor dos estados, mais abertas à participação dos estados, tal como se sucedeu com a Constituição de 1934 - primeira a estabelecer competências concorrentes entre a união e os estados-membros ou a de 1946 que restaurou a democracia, após a ditadura varguista.

Em sentido oposto, reitera o autor, a Constituição de 1937 - de natureza sócio-facista - fortaleceu de forma demasiada o poder central, alterando, como aparato de controle político, a repartição de competências, em favor da União e restringindo a participação dos estados na seara de matéria concorrente. Já a constituição de 1967 e a EC nº. 1/69 são consideradas nominais segundo a classificação löewensteiniana, inspirando uma Federação igualmente nominal, com intensa concentração em favor da União, havendo quem considere uma regressão ao modelo unitário descentralizado, denominado por certos autores de “Federalismo de Integração”, levando a confundir as figuras da Federação e da União.

A Constituição de 1988 remodelou de forma radical o federalismo brasileiro, ao adotar novos paradigmas democráticos, reconhecendo a autonomia aos municípios, que somam em 2014, o expressivo, e mesmo assustador, número de 5.564 unidades de federação; tal medida, por si só, se mostrou razoavelmente discutível, desde seus obstáculos ao autofinanciamento do orçamento municipal, passando pela natural dificuldade de controle de accountability, até alcançar avaliação mais requintada quanto aos óbices à governabilidade; conferiu-se ampla liberdade, sem estipular proporcional sistema de controle, a entes, muitas das vezes, despreparados para a autogestão política.

Ademais, se de um lado receber amplas competências pode soar como outorga de poder e certo grau de discricionariedade, por outro, também confere deveres vinculativos diversos, pelos quais os municípios passaram a ser chamados a responder, em solidariedade com os estados e mesmo com a União<sup>37</sup> por diversos serviços públicos. Assim, detentores de orçamentos significativamente menores, os municípios também passaram a se ver responsabilizados<sup>38</sup> também em caso de prestação deficiente de certos serviços públicos, sobre os quais não teriam atribuição se não tivessem sido alçados à condição de autônomos.

<sup>37</sup> Exemplos do inter-relacionamento União-municípios são: a um, o Sistema Único de Saúde (SUS), conjugado pelas esferas Federal e Municipal, com repasse de recursos da União para as prefeituras; a dois, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promotor do: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa de Assistência Integral à Família (PAIF); a três, registram-se diversos convênios para expansão da oferta de moradias e para fomento das atividades educacionais.

<sup>38</sup> O Supremo Tribunal Federal assim decidiu a respeito: “O art. 30 da Constituição Estadual (CE) impõe aos Municípios o encargo de transportar da zona rural para a sede do Município, ou Distrito mais próximo, alunos carentes matriculados a partir da 5ª série do ensino fundamental. Há aqui indevida ingerência na prestação de serviço público municipal, com reflexos diretos nas finanças locais. O preceito afronta francamente a autonomia municipal. Também em virtude de agressão à autonomia municipal tenho como inconstitucional o § 3º do art. 35 da Constituição estadual: ‘as Câmaras Municipais funcionarão em prédio próprio ou público, independentemente da sede do Poder Executivo’. Isso é amplamente evidente. [...] Por fim, é ainda inconstitucional o § 3º do art. 38 da CE, já que os limites a serem observados pela Câmara Municipal na fixação dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito estão definidos no inciso V do art. 29 da Constituição de 1988, não cabendo à Constituição estadual sobre eles dispor. Há, aqui, afronta à autonomia municipal.” (ADI 307, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009.)

As alterações, portanto, não se mostraram suficientes para estimular uma repartição mais ajustada das competências entre os entes federativos, ao contrário, criou-se uma euforia pelas novidades, mas que em muito pouco representou avanço em termos de realidade social. As matérias de importância nodal permanecem cobertas pelo manto da exclusividade da União, em detrimento dos Estados e Municípios, o que, para massiva parcela da doutrina nacional, se compreende pelo histórico de presidencialismo adotado por regime de governo.

A discussão sobre a eficácia da prestação dos direitos sociais previstos pelo texto constitucional de 1988 aos administrados, notadamente em relação ao desenvolvimento e implementação das políticas públicas de efetivação desses direitos, perpassa a questão de exercício do poder, seja quanto a sua distribuição horizontal - na separação entre as funções públicas: Legislativa, Administrativa e Jurisdicional, seja quanto a sua distribuição vertical - na separação entre as esferas dotadas de autonomia no Estado brasileiro: União, estados-membros, municípios e Distrito Federal -, a partir do modelo federativo *sui generis* da República Federativa do Brasil.

A título de nota, as qualificadoras “horizontal” e “vertical” - acima empregadas - são racionalmente compreensíveis: a primeira, a partir da noção de equidistância e inexistência de hierarquia entre os poderes constituídos, que, mesmo independentes entre si, se veem equilibrados pelo sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), podendo se entrelaçar em controle mútuo, cada um aos demais, pelo exercício de funções atípicas, expressamente autorizadas pela Constituição - daí, falar-se em horizontalidade, em prestígio a certa igualdade; já a segunda qualificadora, embora originariamente coberta pela mesma presunção de igualdade de forças entre as esferas federal, estaduais e municipais, em um contexto de federalismo dual tradicional, finda por se mostrar, paradoxalmente verticalizada, dada a concentração massiva da força nas mãos da União, em detrimento dos estados e municípios, o que se verifica mediante breve esforço de leitura histórica.

Ao longo deste mais de um século de República, o quadro político da federação sofreria alguns ajustes, notadamente com o advento da Constituição de 1988, que elevou também os municípios ao status de entes dotados de autonomia federativa, mas, nem assim, se alterou o quadro de densificação do poder federal, já que a distribuição de atribuições federativas constitucionais prevê extenso rol de competências exclusivas (art. 21<sup>39</sup>) e privativas (art. 22)<sup>40</sup> da União, contra a improvável faculdade de delegação destas últimas (art. 22, parágrafo único<sup>41</sup>), mediante a edição de lei complementar, em face de controvertida lista de atribuições legislativas que, embora concorrentes, se defrontam com um polêmico critério de complementaridade, que, segundo a Consti-

---

<sup>39</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 21. “Compete à União: (25 incisos...)” (grifo do autor).

<sup>40</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (29 incisos...) (grifo do autor).

<sup>41</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 22. [...] Parágrafo único. “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.” (grifo do autor)

tuição, em tese, autoriza os estados-membros (art. 24)<sup>42</sup> e municípios (art. 30)<sup>43</sup> a legislarem sobre aquelas matérias<sup>44</sup>, em atendimento de suas particularidades.

A União, em tese, ocupa-se das questões maiores, pelo exercício de poderes gerais relativos às políticas de governo, mas, mesmo em sede da sua competência privativa, em matéria tais como exportação, importação, seguridade social, educação e política monetária, pode-se trabalhar com a faculdade de delegar algumas dessas atribuições aos estados por meio de legislação complementar, consoante os preceitos do art. 22, parágrafo único<sup>45</sup> da constituição de 1988, ultrapassando, portanto a noção de competências concorrentes do tradicional modelo de federalismo centrífugo, já insculpidas nos parágrafos 1º a 4º do artigo 24,<sup>46</sup> da mesma carta, no qual concorrem matérias tais como as políticas econômica, financeira e tributária.

Aos estados, portanto, além da prerrogativa de legislar suplementarmente à União para atendimento de suas peculiaridades regionais e locais, também poderá ser autorizado a legislar em matérias antes privativas à União. Além do que é de todo recomendável que ela trabalhe em conjunto com as unidades federativas, inclusive consultando-as quanto às questões que lhes possam afetar direta ou indiretamente, respeitados os pontos de tangência com a competência municipal.<sup>47</sup>

Surgida, portanto, a questão da busca do equilíbrio sobre como conciliar a manutenção da força central da União, sem nulificar a participação dos estados e, por outro lado, como conferir maior protagonismo aos Estados-membros, sem perder o foco dos objetivos e fins voltados à unidade nacional, a resposta que melhor se adequou foi pela implantação de um novo modelo federalista denominado Federalismo de Cooperação.

<sup>42</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (16 incisos...)”.

<sup>43</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 30. “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]”

<sup>44</sup> O Supremo Tribunal Federal assim decidiu a respeito: “O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes.” (AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 31-5-2005, Segunda Turma, DJ de 5-8-2005.) No mesmo sentido: RE 266.536 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 17-4-2012, Primeira Turma, DJE de 11-5-2012.

<sup>45</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...], Parágrafo único. “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.” (grifo do autor).

<sup>46</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” (grifo do autor).

<sup>47</sup> O Supremo Tribunal Federal assim decidiu a respeito: “Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. [...] A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito.” (ADI 2.349, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 31-8-2005, Plenário, DJ de 14-10-2005.) No mesmo sentido: ADI 845, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008; RE 549.549 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 25-11-2008, Segunda Turma, DJE de 19-12-2008 (grifo do autor).

No chamado Federalismo Solidário, superpõem-se as competências federais e estaduais, mas sob uma índole descentralizadora ou estimula-se a ação conjunta entre União e Estados-membros, segundo o chamado Federalismo Intergovernamental, no contexto do qual estes atores políticos atuam como parceiros para atendimento dos fins sociais, políticos e econômicos.

O novo fundamento a compor o desenho federativo é o da cooperação (art. 23),<sup>48</sup> como forma inovadora de efetivar a descentralização, em maior ou menor grau, mas, sobretudo, pelo foco no fim a atingir: o interesse da coletividade. De forma concreta a cooperação se opera mediante a interação federal-estadual, em ideal de ajuda mútua e decisões consensualmente negociadas, superando o modelo dual originário de 1891, no qual se verificava certo antagonismo entre os entes federados, em disputa pela distribuição de atribuições, como forma de afirmação de seus poder e autonomia.

O sucesso do federalismo de equilíbrio<sup>49</sup> depende de diversas iniciativas e providências de governo para que possa frutificar da forma desejável. Assim, menciona, a um, a abertura aos estados das competências concorrentes, nos limites do preconizado pelo artigo 24 (BRASIL, 2006, p. 50, 54) da Constituição, a fim de poderem legislar sobre temas que antes lhes estanes, como forma de superação e estímulo à inovação; a dois, a descentralização de atribuições pelo estabelecimento de competências administrativas comuns também integra a noção de cooperação para o atendimento dos objetivos da federação; a três, a mitigação da supremacia da União para um maior equilíbrio entre as atuações administrativas e legislativas dos entes federados.

Historicamente, a forma de administração adotada, desde a proclamação de República no Brasil até a primeira quartel do século XX mostrou-se, mesmo com variações e matizes, centralista e burocrática, de postura privatista, com moldes europeus de rígida hierarquização financeira. A denominada política do “café com leite”, vigente até 1930, se viu substituída pelo Estado Novo que alterou a prevalência do poder político com centralismo público interventor e redução do espaço privado, mudança inspirada no modelo rooseveliano,<sup>50</sup> de origem norte-americana.

Na Europa, a autoadministração marcou a introdução da noção de ideal gerencial, sob as ondas do New Public Management, que inovou ao implantar o “estado gerencial europeu”, por lá desdobradas no pós II Guerra e que serviriam de inspiração ao desenvolvimento de um modelo alternativo, também chamado nos Estados Unidos de estado regulador, e que veio a substituir à práxis do estado liberal e à do estado-providência, ambas dali em diante superadas. As inovações gerenciais implantadas na Europa chegaram ao Brasil com certo atraso (delay), já que as práticas burocráticas centralistas e interventivas se prolongaram até o último quartel do século XX, tendo seu declínio materializado somente por sucessivas crises econômicas nos anos 1970 (alta do petróleo), 1980 (mercado financeiro internacional) e 1990 (recessão econômica) do século XX que apontaram para a necessidade de redução da estrutura operacional do Estado e dos consequentes

---

<sup>48</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 23. “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (12 incisos...), Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

<sup>49</sup> Como tão bem informa Almeida (2005, p. 77).

<sup>50</sup> O *New Deal* adotou viés intermediário, a um só tempo permeado pelo ideário cooperativo, e por gestão inovadora, mas, com índole interventora que promoveu resultados muito favoráveis nos anos seguintes à Crise de 1929.

ônus de funcionamento de suas máquinas, cuja racionalidade financeira exigia inexorável redução dos custos públicos.

A definição das agendas e a alocação de recursos a serem aplicados às políticas sociais demanda um amplo debate nacional acerca da origem dos recursos para fins não só de fiscalidade, mas, sobretudo, de planejamento estratégico, o que nem sempre ocorre. Cresce em importância a discussão em torno da vinculação de receitas e sua consequente destinação de recursos a determinados objetivos sociais, como se verifica predominantemente com a educação e a saúde. De igual tensão se faz a disputa entre outros objetivos por parcelas orçamentárias, assim como de cada ator político por recursos aptos ao atendimento das prestações sociais.

Um caso emblemático da disputa por recursos se deu com relação à chamada Lei Kandir, em matéria de exportações, que ainda hoje causa grande insatisfação nos estados da federação, especialmente porque as iniciativas protagonizadas pela União, como representante da República Federativa do Brasil nem sempre representam efetivamente os reais interesses de cada unidade da federação, ao contrário, por vezes entram em choque com os de outros entes.

Registre-se também a existência de nuance semântico entre as diferenças doutrinárias entre a lei “federal” e lei “nacional”, referentes aos reais destinatários de cada lei aprovada no Congresso Nacional: a um, a esfera federal, ou seja, órgãos e interesses da União; a dois, a esfera nacional, quando se projeta em obrigatoriedade e executoriedade sobre todos em âmbito nacional.

A dinâmica federalista brasileira, inicialmente inspirada no modelo dual norte-americano, contudo, em que pese sua aparente harmonia arquitetônica, provocou grandes e variados descontentamentos, principalmente nos Estados-membros. Pode-se exemplificar pela insatisfação com o sistema político, em razão de alegada desproporcionalidade na repartição das vagas no parlamento, vale dizer, que o sistema representativo proclamadamente “proporcional” à população dos estados, na prática, em razão de mecanismos contra majoritários, se mostra mais generoso com os componentes menos populosos do que com os de maior volume demográfico, que por isso se consideram injustificadamente prejudicados; outro ponto de tensão se verifica quanto à receita orçamentária, que arrecadada muito concentradamente pelos tributos de competência da União, demandam repartição entre os entes federativos, como se dá com o Fundos<sup>51</sup> de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). As reclamações são de variadas ordens, desde os critérios de distribuição, até a própria operação do sistema, em termos de atendimento preferencial aos estados governados pelos mesmos partidos da base governamental, em prejuízo dos estados geridos pela oposição.

A eficácia das políticas sociais e a potencial - mas não necessariamente consequente - eficácia dos direitos sociais sofrem forte influência de iniciativas voltadas a reformular a prestação

<sup>51</sup> Principais formas de transferências constitucionais de recursos públicos, constituídas de parte dos tributos arrecadados por ente(s) federados “superiores” e que devem ser repassados, ou seja, repartidos com os inferiores, segundo previsão constitucional, decorrente de uma lógica tributária justificável pela hipótese de incidência (fato gerador) em relação a um determinado vínculo com a entidade a ser beneficiada por parcela da repartição. São também tidas por principais transferências constitucionais, além do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos com previsão pelo art. 159 da Constituição Federal, Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX). (TESOURO NACIONAL DO BRASIL, ano). Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)>.

dos serviços públicos essenciais tais como saúde, educação e transporte, de modo a reformulá-los a fim de conferir-lhes mais eficiência. A esse respeito, novas investidas que visem ao redesenho do arranjo de atribuições federativas, em especial no tocante às responsabilidades das distintas esferas governamentais no atendimento dos direitos sociais, são frequentemente muito discutidas, mas de difícil consenso. Basta examinar as muitas reformas administrativas pelas quais trilhou a nação (EC19/98, EC41/04 e EC 47/05), assim como as tantas reformulações dos sistemas de saúde e educação, mesmo à guisa de exemplo, para constatar que os temas são complexos e não existem soluções mágicas.

No momento presente, todos os debates em torno de recursos para os direitos sociais e o necessário financiamento de suas políticas prestacionais se inclinam para a vinculação dos royalties a serem percebidos da prospecção e exploração do petróleo na chamada camada do “pré-sal”,<sup>52</sup> o que tem intensificado a pressão sobre o pacto federativo principalmente quanto à divisão desses recursos.

A crise se resume, em apertada síntese, à discussão sobre os critérios de repartição das receitas decorrentes da exploração de petróleo na chamada “camada do pré-sal”, objeto de concessão a empresas exploradoras. Os estados produtores, como potenciais suportadores dos riscos da atividade econômica reagem à ideia de ter de repartir os dividendos com outros estados não produtores, por entenderem que o petróleo sairá de seus “territórios”; do lado oposto, posicionam-se os estados não produtores a alegar o princípio da solidariedade social, no sentido de que os produtores devem ser generosos em termos de justiça distributiva e dividir esses benefícios com todos os demais estados-membros da Federação.

Ocorre que a exploração e a lavra das jazidas de petróleo constituem monopólio da União.<sup>53</sup> Discute-se se ao proprietário do solo se garante a participação nos resultados dessa exploração, conforme a lei definir. Isso porque a Constituição assegura essa participação<sup>54</sup> na lavra dos minerais. Então primeira discussão é se o petróleo é um mineral ou não. Há duas teorias confrontantes: a teoria da origem estritamente mineral<sup>55</sup> e a teoria orgânica.<sup>56</sup> Além dessa disputa cien-

---

<sup>52</sup> Refere-se à inovadora forma de exploração de petróleo existente em camada ainda mais profunda do que a tradicionalmente explorada e que fica abaixo da crosta terrestre, formada por sal em forma de rocha petrificadas muito profundas, depositados sob lâminas menos densas e localizado no fundo dos oceanos. (Fonte: <[www.brasilecola.com/química/combustiveis](http://www.brasilecola.com/química/combustiveis)>).

<sup>53</sup> “Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;”

<sup>54</sup> Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) § 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

<sup>55</sup> A teoria estritamente mineral afirma que o petróleo se formou a partir de carburetos (de alumínio, cálcio), que submetidos à hidrólise, deram origem à hidrocarbonetos (metanos, alcenos, etc.). Estes sob pressão e por aquecimento, teriam se polimerizado e condensado, originando o petróleo (ENERGIA, AMBIENTE & DESENVOLVIMENTO, 2006).

<sup>56</sup> A teoria orgânica alega que a presença de compostos nitrogenados, clorofilados e hormônios no petróleo pressuporia a participação animal e vegetal na sua formação (ENERGIA, AMBIENTE & DESENVOLVIMENTO, 2006).

tífica, outra se consubstancia sobre qual o conteúdo da norma jurídica legislativa a ser veiculada pela mencionada lei.

Trata-se de disputa política controvertida, à primeira vista sobre este tema de assento constitucional, partindo-se da ótica de propriedade da área de exploração, parece claro não se tratar de repasse dos dividendos pelos estados produtores aos estados que não conjugam da produção e, por lógico, dos riscos inerentes à mesma. De outra sorte, o ideal distributivo aristotélico nunca pode ser a priori descartado, pois diante do vínculo de relacionamento nacional não devem as unidades federativas fechar as portas a nenhum tipo de negociação harmonizadora, especialmente diante do dever de considerar o princípio da cooperação entre os entes da Federação.

A esse respeito, mais apropriado seria discutir, portanto, uma alteração sobre a Lei Complementar nº. 87/1996 - denominada Lei Kandir, de modo a buscar revogar as isenções que ela cria sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) relativo às exportações, o que recomporia o nível de receitas a um patamar mais interessante para os brasileiros.

Uma pauta de discussões bastante sugerida sobre o tema é: a quem cabe definir se a exportação do petróleo, por exemplo, é prioritária em relação a eventual exploração por nacionais ou estrangeiros, ou ainda se a exploração com exclusividade por empresas nacionais deve ser prioritária. Estes, portanto, são modestos exemplos de uma decisões centrais, de origem, que ao que parece, já foram tomadas pela União, sem que se tenha oportunizado um amplo debate nacional com a participação dos entes federados, o que provoca intenso desconforto e confronto entre os estados e municípios, principalmente os que produzem o petróleo e suportam solitários os ônus da produção, notadamente os riscos ambientais e o incômodo da pesada logística que a atividade impõe.

Nesse particular, por exemplo, o tema da licitação para a concessão da exploração dos 289 (duzentos e oitenta e nove) blocos petrolíferos da denominada “camada do pré-sal” é dos que mais despertou tensão, internamente, pois, nem ao certo se teve informação exata acerca do valor de mercado dos mesmos. Ademais, a discussão dos royalties a serem pagos em decorrência da exploração também preocupa muito, posto que seu valor percentual não ultrapassaria a casa dos 15% (quinze por cento) da receita total - o que se afigura muito baixo. Por essa razão, diversas entidades representativas se organizam para protestar, pugnando pela estatização da exploração e pelo controle público sobre a cadeia de atividades petroleiras pelo Brasil.

O debate federativo tem uma potencialidade represada tão forte que constituiu tema dominante dos debates de tramitação da lei nº. 12.351/2010, reguladora da matéria, ao ponto de a concessão de compensações às indústrias petroleiras estrangeiras, supostamente em detrimento dos interesses internos, ter passado de forma muito discreta, quase despercebida da opinião pública.

Diante da intensa e tensa guerra interna estabelecida pelas disputas entre os estados-membros da federação pela repartição dos minguados 15%, quando o debate central poderia e mesmo deveria ter-se instaurado quanto à concessão ou não dos referidos campos de exploração, o qual deveria ter sido conduzido em nível nacional e permeado de maior transparência possível, especialmente, por se tratar de riqueza natural esgotável, tutelada pela via da preservação ambiental e constituir forma de exploração inédita, cujos riscos ambientais são meras expectativas, sem estudos conclusivos.

Em vez de, internamente, digladiar pela divisão dos ínfimos retornos em termos de royalties, poderiam os estados-membros, por intermédio do contraponto de equilíbrio que sempre pode representar o Senado da República, ter-se contraposto à iniciativa da União de promover as roda-

das de negociação dos lotes e áreas de exploração, sem que antes fosse consultada a população local envolvida e mesmo a nação - como soberana proprietária dessas riquezas - sobre a conveniência ou não de explorar ela própria os referidos campos, ainda que de forma mais distribuída no tempo, menos agressiva ao meio ambiente, e, por seguro, mais durável e quiçá também mais rentável aos brasileiros.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos de direitos sociais são recorrentes em apontar como óbices a sua efetiva realização, alguns componentes, tais como a baixa normatividade, associada à arquitetura inspirada em critérios de programaticidade; nesse jaez, o ponto central não será mais repetir a existência desse problema, mas apontar eventuais formas de resolvê-lo.

Ausente ou deficiente a positivação, ou se sustenta que ela é desnecessária, por meio de bons argumentos principiológicos, de ordem pós-positivista ou aponta-se quem são os responsáveis por suprir a carência legislativa; no exemplo, como cabe ao Poder Legislativo prover a competente positivação dessas normas, então, uma vez identificado como responsável pela ação de política faltante (União, estado, Distrito Federal ou município), passa-se a desferir sobre o ator silente os estímulos hábeis a romper-lhe a inércia, sejam eles políticos, sociais ou jurídicos, se couber.

Da mesma forma, se desvelada a limitação de ordem financeira ou orçamentária que inviabiliza o atendimento de um direito social tido como dotado de força subjetiva e, portanto, exigível, identifique-se quem detém a competência para provera prestação e, igualmente, projete-se contra o ator omissor as ações de ordem efetivadora, seja por via de pressão política - via sociedade civil; seja por pressão jurisdicional, via ações constitucionais competentes, para o que, muito necessário se faz bem identificar quem figurará no polo passivo: a União, o estado, o município, o Distrito Federal, o patronato, o terceiro setor detentor de concessões, o empresário ou a sociedade, sob pena de extinção do processo por carência das condições da ação, a saber: a legitimidade passiva.

A vocação democrática do Pacto Federativo Brasileiro, detentor de uma arquitetura das mais arrojadas, com um elevado grau de abertura e visão inclusiva extremamente plural se fazem reconhecer hoje com amplitude sem precedente.

A Carta Política também se mostra rica de previsões sobre a fundamentalidade de diversos direitos incluídos no patrimônio jurídico dos cidadãos. Desde os mais basilares e instintivos ou intuitivos direitos individuais aos complexos direitos difusos, da mais sofisticada concepção, extenso é o rol de direitos, que claramente prestigiam as tutelas prestacionais dos direitos sociais, a saber, direitos tais como: saúde, transporte, educação, moradia, previdência e assistência sociais, dentre tantos outros.

A fim de responder pelo atendimento das necessidades dos cidadãos em termos de políticas sociais - de cunho prestacional de direitos sociais, a Carta Republicana estabeleceu uma repartição de atribuições, organizacionais, governamentais, legislativas e administrativas a cada um dos componentes do complexo chamado Estado.

Portanto, faz-se assaz necessário dominar o conhecimento dessa intrincada estrutura estatal de governo e de administração pública, em seus variados matizes, a começar por seus agen-

tes, pessoas e órgãos, de modo a bem estabelecer as particularidades entre cada um deles e poder deles retirar o melhor em termos de vocação institucional como atores de políticas públicas.

Neste mister, o estudo da equação da distribuição de competências pelo texto constitucional se faz basilar e de importância central, e comparativamente se mostrou bem amplificado em relação às constituições que se lhe fazem anteceder, proporcionando uma evolução de um federalismo nominal para um federalismo efetivo e normativo.

Por isso tudo, constando a prestação social faltante do rol de competências comuns ou concorrentes, a ideia geral de federação por cooperação entre os entes federados se apresenta como verdadeiro dever de Estado e autoriza a parte a parte exigir - em termos subjetivos - a prestação pelos entes alcançados em termos de competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas).

Deve-se, contudo, avaliar a conveniência ou eventual obrigatoriedade em constituir o litisconsórcio (facultativo ou necessário), devendo-se aferir se a eventual presença de um ou outro ente no polo passivo irá contribuir para a efetivação da tutela ou, ao contrário, por absurdo, irá processualmente beneficiar aos réus, disponibilizando fartas oportunidades para dilação de prazos e emprego de movimentos protelatórios.

O discurso de efetivar direitos sociais, portanto, ultrapassa em muito o debate material acerca desses direitos, a dizer: sua resistida fundamentalidade e sua força cogente como direitos subjetivos, exigíveis em razão do dever constitucional; a coercitividade e o compromisso moral das constituições dirigentes, a lacunosa positivação desses direitos, o déficit de financiamento orçamentário - com a contraposição das teorias de máxima efetividade da Constituição, de reserva do possível ou de mínimo existencial.

É verdade, sim, que todas essas provocações se revestem da maior importância, mas, segundo uma visão pragmática, a efetivação dos direitos sociais vai para além de demonstrar a sua existência, apresentar suas classes e sustentar sua cogência como direitos subjetivos. Necessário se faz enfrentar os mecanismos de efetivação e, nesse particular, segundo a visão processual, definir quem deve ser instado a cumprir tal ônus político e, se não cumprido, responder pelo dever jurídico.

Em outras palavras: se os atores de políticas públicas - seus responsáveis - não estiverem claramente identificados, será necessário explicitá-los, seja na esfera pública, no âmbito mencionado genericamente Estado; seja na esfera privada, no âmbito da sociedade brasileira. É preciso definir mais claramente quem deve responder pelo que, em cada passo do desenvolvimento e aplicação das políticas sociais.

Por isso, faz-se indispensável a detenção de uma noção mais densa acerca da órbita federativa, para que, compreendendo melhor as competências e atribuições de cada nível de estratificação federativa se possa definir com exatidão a quem compete cumprir qual tarefa prestacional, em vez de alardearem os textos, pura e simplesmente, para não dizer inocuamente, meramente a palavra "Estado" - sem melhor enfrentá-la, e que, nessa quadra, já parece dizer (ou fazer) muito pouco em termos de efetivação de direitos, quando não individualizada qual de seus componentes estatais estará submetido ao encargo.

A Constituição de 1988, ao prever a convivência independente, mas harmoniosa entre os poderes constituídos, institui de forma clara e expressa a noção de cooperação entre poderes. De igual sorte, portanto, deve se dar a convivência entre as unidades da federação: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Faz-se necessário rever o arranjo federativo, para redefinição da densidade distributiva de competências e, sobretudo, de fontes de recursos que financiem as correspondentes iniciativas, em termos de políticas públicas e de ações a realizar, entre os atores de políticas, no sentido de descentralizar atribuições e recursos para mais próximo de seus destinatários; da mesma ratio será a necessária expansão dos instrumentos de controle de accountability, afinal, quanto mais ampla a autonomia decisória, maior a responsividade, quanto aos resultados, e a responsabilidade, quanto aos repasses e dispêndios de recursos públicos ou de terceiros.

Os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil instam de igual forma a força cooperativa, ao pugnar pela redução das desigualdades regionais e sociais; pela supressão da marginalização e da miséria e, sobretudo, pela construção de uma sociedade mais livre, justa e “solidária” (art. 3º), Se o infindável alcance da palavra “solidária” não for suficiente a instigar a operação conjunta (cooperação), recorra-se, então à expressa literalidade do art. 23, parágrafo único, que põe com todas as letras a “cooperação” como dever político, jurídico e social, a pre-dizer que: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALVAREZ, Anselmo Prieto; NOVAES FILHO, Wladimir. *A Constituição dos EUA - anotada*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A constituição dirigente e a vinculação do legislador - contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Almedina, 2001.

E-BIOGRAFIAS. *Biografias*. Disponível em: <[http://www.e-biografias.net/barao\\_maua/](http://www.e-biografias.net/barao_maua/)>. Acesso em: 12 dez. 2013.

ENERGIA, AMBIENTE & DESENVOLVIMENTO. *Informação genérica - o que é o petróleo?* 2006. Disponível em: <<http://www.guiafloripa.com.br/sites/energia/trivia/petroleo.php>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza, 1984.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Signet Classic, 2003.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* São Paulo: Russell, 2009.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Os novos paradigmas do direito público*. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. rev., ampl. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy (Org.). *Administração Pública - coletânea*. São Paulo: Ed. Unesp, Brasília: ENAP, 2010.

TESOURO NACIONAL DO BRASIL. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. São Paulo: FGV, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Fundamentos de Administração Pública Brasileira*. São Paulo: FGV, 2012.

