

CAPÍTULO III

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PILAR DA BOA GOVERNANÇA

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/rep03>

Valéria Zanette
Fernando Barros Martinhago

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Inicialmente a democracia possibilitava a participação direta daqueles que eram considerados como cidadãos nas tomadas de decisões de interesse da sociedade, todavia, com o passar dos anos, devido à ampliação do conceito de cidadania e ao aumento da densidade demográfica e da complexidade social, tal modelo, hoje compreendido como sendo de democracia direta, passou a ser entendido inviável.

Nesse contexto, passa a surgir um “novo” modelo democrático, modelo esse baseado na representação (democracia representativa) e que, ao longo dos anos, acabou por se tornar hegemônico, chegando até mesmo ao ponto de ser apresentado por diversos autores como sendo unívoco diante da presente realidade social.

Todavia, de tempos para cá, tem-se percebido que tal modelo também possui falhas e limitações a serem superadas, falhas essas que podem ser evidenciadas dentre outros aspectos devido aos escândalos de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro por parte daqueles que foram eleitos para representar a sociedade nas tomadas de decisões e defesa de seus interesses.

Em meio a tudo isso, observa-se a necessidade de se (re)conectar o cidadão ao seu Estado, restando sim, como alternativa histórica, a democracia participativa, senão vejamos: o fato é que muitos Estados estão repensando a relação cidadão x Estado, sendo que, em muitos casos, tanto o cidadão, quanto o Estado estão assumindo novas formas para que se possa reconstruir uma sociedade em que o cidadão esteja mais consciente e participativo nos caminhos a serem tomados pelo seu próprio Estado, assim como esse tem que arrumar meios de promover essa participação, saindo de uma democracia participativa teórica para entrar numa nova forma de governança.

Nesse sentido, o presente estudo tem, por objetivo geral, investigar, com base nas categorias da cidadania participativa, democracia participativa e *good governance* possíveis caminhos e soluções para a atual crise do paradigma da modernidade.

A fim de cumprir o objetivo proposto, o presente trabalho utilizará, como método de abordagem, o método dedutivo, uma vez que essa terá seu início em teorias e hipóteses, seguirá em direção a aplicações práticas e adotará o procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

DEMOCRACIA E CIDADANIA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

Atualmente se tem vivenciado uma crise no paradigma moderno, que se evidencia, dentre outros aspectos, por conta da falta de participação ativa dos membros da sociedade na defesa de assuntos que se referem a toda coletividade. Tal situação, de modo geral, pode ser justificada ou melhor compreendida por meio da análise das transformações que sofreram, ao longo dos anos, as concepções de Democracia e de Cidadania, em outras palavras, os referidos conceitos não se tratam de conceitos finalizados, mas sim de conceitos que possibilitam a sua constante adaptação ao contexto histórico e social no qual são inseridos e aplicados no tempo e espaço (AIETA, 2009; TORRES, 2009; PINSKY, 2012; ABBAGNANO, 2012; GUARINELLO, 2012; VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016).

Assim sendo, a começar pela cidadania, cumpre salientar que, embora se compreenda que a cidadania se trata de uma construção histórica, não há que se falar em continuidade do mundo antigo, pois se trata de “[...] mundos diferentes, com sociedades distintas, nas quais pertencimento, participação e direitos têm sentidos diversos.” (GUARINELLO, 2012, p. 29), em outras palavras, deve-se ter em mente que, primeiro, essa construção não ocorreu de forma linear, mas sim por meio de avanços e retrocessos; e segundo que não se pode analisar a cidadania exercida pelas sociedades antigas à luz das concepções modernas sobre o termo ou ainda almejar transpor automaticamente o modelo e as instituições de uma época para a outra pois se trata de mundos díspares com realidades extremamente distintas (GUARINELLO, 2012).

Nesse sentido, conforme bem destaca Guarinello (2012, p. 29), entende-se que se há uma contribuição apropriada ao historiador da antiguidade é justamente “[...] aproximar dois mundos diferentes, mantendo sempre a consciência dessa distinção, e evidenciar processos históricos que podem iluminar os limites e as possibilidades da ação humana no campo das relações dos indivíduos”. Guarinello (2012) complementa dizendo ainda que um estudo do mundo greco-romano da antiguidade é de grande valia pois nos permite descortinar um panorama histórico de longa duração, com uma grande variedade de sucessos e fracassos da ação humana sobre a sociedade. O referido autor também afirma que esse estudo talvez tenha o condão de nos auxiliar a projetar um futuro desejável para a cidadania, ao passo que nos pode servir de alerta para possíveis percalços (GUARINELLO, 2012).

Segundo Ricardo Lobo Torres (2009), entre os gregos e romanos da antiguidade clássica, a cidadania tinha o condão de criar o elo entre o “homem livre” e a cidade, pois, além de reconhecer direitos e de impor obrigações do “homem livre” (cidadão) para com a cidade, orientava também sua conduta cívica e despertava a consciência das virtudes.

Do mesmo modo, faz-se mister destacar que, assim como no tocante à Cidadania, alguns autores, ao tratarem a democracia e de sua construção histórica, apresentam diferentes nomenclaturas para retratar as diferentes aplicações dessa ao longo dos anos, nomenclaturas essas como democracia direta, democracia indireta/representativa, democracia semidireta, democracia participativa, entre outras (BONAVIDES, 2008; AIETA, 2009; BONAVIDES, 2010; ABBAGNANO, 2012; VIEIRA, 2013).

Outro ponto quase que notório que merece ser ressaltado é que, segundo a etimologia, a palavra *democracia* é oriunda do grego e é formada pelos substantivos *demos*, que significa povo, e *krátos*, que significa poder, e pode ser compreendida como sendo o *governo do povo* (AIETA, 2009; ABBAGNANO, 2012) e que, conforme destacam alguns autores, em sua primeira formulação e aplicação, possibilitava a participação direta dos indivíduos considerados como cidadãos pelo governo, de modo que esses, ao se reunirem nas praças

públicas da cidade (Ágoras), deliberavam sobre os assuntos importantes para a *pólis* (cidades-estados gregas) (AIETA, 2009; ABBAGNANO, 2012).

Nesse diapasão, Adrian Sgarbi, em sua obra *O Referendo*, afirma que esse modelo de democracia direta experimentado pelas civilizações antigas é marcado por três características principais: a *instantaneidade*, a *imediatidade*, e a *exaustividade* (SGARBI, 1999). A primeira delas, *instantaneidade*, nas palavras do autor, evidencia-se pelo fato de que “[...] as manifestações volitivas se dão de modo efêmero, num único e só ato” (SGARBI, 1999, p. 85), já a segunda, *imediatidade*, pelo fato de que ocorrem sem a intermediação; e, por fim, a terceira, *exaustividade*, “[...] porque são tomadas, pelos próprios cidadãos, todas as decisões de interesse da cidade (= *pólis* na Grécia; *civitas* em Roma; = Estados na contemporaneidade).” (SGARBI, 1999, p. 85).

Todavia entende-se por necessário destacar que, embora a participação daqueles que eram considerados cidadãos fosse direta, o conceito de cidadania era muito restrito à época pois “[...] eram considerados cidadãos apenas os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pais e mães atenienses” (FUNARI, 2015, p. 36), ou seja, estavam excluídos(as) dessa “participação” as mulheres, os estrangeiros e os escravos.

Fábio Konder Comparato (2006), ao tratar do tema, afirma que, embora apenas uma minoria da população detivesse o “status” de cidadania e pudesse exercer a soberania, o exercício dessa cidadania se dava de forma muito mais ampla que aquele exercido nos tempos modernos, não se limitando aos assuntos referentes ao bem comum da *pólis*, mas estendendo-se também a outros assuntos que normalmente seriam de “[...] competência exclusiva dos agentes governamentais (*arkhai*, *arkhontes*).” (COMPARATO, 2006, p. 194-195).

Do mesmo modo, assim como Comparato (2006), Guarinello (2012) destaca que, embora a democracia ateniense nunca tenha sido totalmente includente, não há como negar que ela “[...] representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais, independentemente da riqueza ou posição social.” (GUARINELLO, 2012, p. 40).

Diante de tais premissas, entende-se por necessário salientar que, embora muitos autores, ao analisar a democracia da antiguidade, façam menção apenas ao modelo e à experiência democrática vivenciada pelos gregos, é importante ressaltar que a civilização romana da antiguidade também possibilitava uma direta e ampla participação daqueles que eram considerados como cidadãos e por isso merece também ser analisada (DALARI, 2009; PILATI, 2012; VIEIRA, 2013).

Segundo bem destaca José Isaac Pilati (2012), em sua ilustre obra *Propriedade e função social na pós-modernidade*, Roma “[...] nasce com um direito público forte, de instituições políticas participativas, que lhe projetavam o porvir” (PILATI, 2012, p. 4), isto é, na estrutura da civilização romana, o coletivo não pertencia a Roma, mas sim aos próprios romanos, e é “[...] em torno desse eixo fundamental que se erigem a democracia direta, a disciplina dos bens em regime de corporação e o respectivo exercício dos direitos.” (PILATI, 2012, p. 4).

Diante de todo o exposto até o presente momento, cumpre salientar que, conforme já mencionado, embora, em sua origem, a democracia tenha possibilitado a participação direta dos cidadãos, ao longo dos anos, com o constante crescimento demográfico das cidades e com o aumento da complexidade social, surgiram novos modelos de democracia, de acordo com cada momento histórico e realidades sociais vivenciadas pelas diferentes sociedades, modelos entre os quais, conforme já mencionado, destacam-se: a democracia direta (já citada), a democracia indireta (também denominada de liberal representativa) e a democracia participativa (BONAVIDES, 2008; AIETA, 2009; BONAVIDES, 2010; VIEIRA, 2013).

Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), os últimos anos, mais precisamente a partir do século XX, foram marcados por intensos debates acerca da desejabilidade ou não da adoção da democracia como forma de governo pelos Estados e, mesmo tendo esses sido decididos a favor da democracia, é importante destacar que o modelo adotado, de democracia liberal representativa, “[...] implicou em uma restrição das formas de participação e soberania, ampliadas em favor de um consenso em torno do

procedimento eleitoral para formação de governos.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39-40).

Em outras palavras, mesmo que esses debates tenham resultado em uma vitória em favor da adoção da democracia como forma de governo pelos Estados, o modelo que se tornou hegemônico tem, como base, o critério da representação no qual os cidadãos elegem representantes para decidirem em seu nome sobre os assuntos de interesse da sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Christianny Diógenes Maia (2012), ao tratar desse tema, afirma que o modelo de democracia liberal representativa (que se tornou hegemônico ao longo dos anos e que tem sido constantemente apresentado como modelo unívoco de democracia diante da complexidade da realidade social vigente na modernidade) é construído com base em algumas ideias equivocadas, sendo que a principal delas se dá pela errônea compreensão de que “[...] a maior parte da população não teria condições de discutir política e decidir diretamente sobre os destinos do Estado ao qual pertence, portanto, a necessidade de eleger pessoas capazes para tomar tais decisões.” (MAIA, 2012, p. 96).

Fagundes (2015), do mesmo modo, destaca que um modelo democrático meramente representativo se trata de uma grande armadilha pois “[...] legitima todo um sistema que reduz a participação política dos sujeitos, reduz estes ao âmbito da titularidade democrática ao tempo que o exercício é condicionado apenas ao embate nos cenários eleitorais periódicos.” (MACHADO, 2015, p. 502-503).

Diante de tais premissas, cumpre salientar que, ao mesmo tempo em que o modelo de democracia liberal representativa começou a ser apresentado como modelo hegemônico e unívoco de democracia a ser adotado pelos Estados e que também se foi percebendo suas limitações intrínsecas, novas concepções de democracia, denominadas por alguns autores como *alternativas* e *contra-hegemônicas*, começaram a surgir respostas às *crises/limitações* evidenciadas deste modelo, dentre as quais é possível destacar aquela denominada de *Democracia Participativa* (SANTOS; AVRITZER, 2002; VIEIRA, 2013).

Nas palavras de Arturo Peraza (2007), o referido modelo, de democracia participativa, trata-se de “[...] um modelo sustentado sobre participação cidadã, na qual os cidadãos e a sociedade civil, enquanto tais influenciam com base na deliberação e na decisão, na direção do Estado¹.” (PERAZA, 2007, p. 442-443, tradução nossa).

Já para Bonavides (2008), a democracia participativa pode ser compreendida como sendo um Direito Constitucional progressivo e vanguardeiro que surgiu com o condão de “[...] repolitizar a legitimidade e reconduzi-las às suas nascentes históricas.” (BONAVIDES, 2008, p. 33), isto é, em outras palavras, segundo o referido autor, a democracia participativa faz do “[...] cidadão-povo a medula de legitimidade de todo sistema” (BONAVIDES, 2008, p. 35) e põe um fim na então “[...] intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito.” (BONAVIDES, 2008, p. 35).

Da boa governança

Em meio a tudo o que foi até aqui exposto, observa-se a necessidade de (re)conectar o cidadão ao seu Estado, restando sim, como alternativa histórica, a democracia participativa. O próprio Estado é mutante, vai sofrendo alterações e adequa-se à evolução da própria sociedade como um todo, sendo que, nas últimas décadas, muito se tem questionado quanto à sua estrutura, eficiência, legitimidade e até mesmo sua hierarquia num mundo globalizado, vislumbrando-se mesmo certa redução como instituição, com aumento da descentralização, em muitos lugares, o que vem afetando diretamente a vida dos cidadãos.

Nas palavras de Janet Newman (2005), “Across Western Europe governments are seeking to dismantle the contract between state and citizen that was inscribed in the social democratic welfare state and to build a more

1 “[...] un modelo sustentado sobre la participación ciudadana, en la cual los ciudadanos y la sociedad civil, en cuanto tales, influyen, con base a la deliberación y la decisión, en la dirección del Estado.” (PERAZA, 2007, p. 442-443).

‘modern’ contract based on responsibility and choice”. Quase que uma transformação do Estado Social em resposta à pressão da globalização (NEWMAN, 2005, p. 1).

A boa governança figura justamente como um repensar novas opções e caminhos que diante de uma cidadania participativa promove o relacionamento entre os vários atores para que o destinatário final possa efetivamente ser alcançado, para que os resultados sejam satisfatórios, afastando as incoerências das ações (BOCHENEK, 2013).

E essa percepção do Estado como hierarquicamente superior, quase que dividido por um “abismo democrático”, já que representantes do povo democraticamente assegurados assumem o topo da hierarquia, e instaura-se a barreira, não tem lugar na boa governança. Isso porque a relação entre o Estado e os cidadão deverá figurar com a ideia de “múltiplos espaços paralelos” ao Estado, ocupados pelos cidadãos, que participam efetivamente em suas cidades e regiões na promoção de projetos políticos destinados à sua realidade. E, nessa senda, vale lembrar que novos atores vão ganhando espaço, como organizações, associações e a própria sociedade civil (NEWMAN, 2005).

Pensa-se numa (re)construção da sociedade em que o cidadão esteja mais consciente e participativo nos caminhos a serem tomados pelo próprio Estado, assim como esse tem que arrumar meios de promover essa participação, saindo de uma democracia participativa teórica para entrar numa nova forma de governança (good governance). Governança essa que, segundo a autora Marcia Morikawa, apresentou-se em quatro fases que deram então início à construção do termo:

1ª fase: associada indiscutivelmente a ideia de governo; 2ª fase: em que a good governance extravasa o espaço estatal para alcançar o espaço público; 3ª fase: o contributo do sector privado empresarial (corporate governance); e 4ª fase: o contributo da política econômica das instituições de desenvolvimento. (MORIKAWA, 2011, p. 342).

Como bem destaca Marcia Mieko Morikawa (2011), as referidas fases, em certos momentos, entrecruzam-se e seguem construindo a compreensão da *good governance*², sendo que as três primeiras são mais destinadas a uma “governance pontual inserida numa micro-governance” enquanto a quarta fase alcança o conceito sob uma perspectiva mais alargada, a macro-governance, que impulsionou para a governança global.

No entanto é de suma importância lembrar as críticas contra a instituição da *good governance*, compreendida por muitos como uma nova forma de hegemonia do Norte, de *civilizing mission* de colonização, aproveitando-se mesmo dessa para abrir os mercados do mundo inteiro, em especial os países em desenvolvimento (Sul), deixando os ricos ainda mais ricos (ANGHIE, 2007).

A exemplo desses críticos, destaca-se o autor Antony Anghie, que compreende a boa governança como algo longe de alcançar o bem-estar de todos, porque fora construída objetivando uma nova forma de dominação, de colonização. A boa governança fora criada para ser vista como uma fórmula compatível com o mundo globalizado, podendo ser implementada por todos e com a credibilidade necessária para que possa se expandir, inclusive, dentro do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ou seja, vem responder um plano que “[...] merely replicates the ‘civilizing mission’” que compreende o “[...] imperial character of international law.” (ANGHIE, 2007, p. 249).

Para Anghie (2007), seguir a “agenda” imposta pelos Estados do Norte, baseando-se em princípios e instituições que respondem perfeitamente as suas próprias necessidades e realidades, trará serias consequências aos países em desenvolvimento que ignorarem o fato de possuírem ordenamento jurídico interno próprio, assim como cultura singular, pois assim permitem que os países desenvolvidos possam alcançar os próprios interesses.

2 No presente capítulo, mesmo ciente da controvérsia quanto ao termo, que é traduzido de formas distintas por diversos autores, compreendo a expressão *good governance* como resposta histórica recente que já traz consigo a carga do novo, como resposta aos problemas que precisam ser solucionados tanto no plano interno dos Estados, como também numa perspectiva global. Para tanto, utilizar-se-ão os termos *good governance* e *boa governança* como sinônimos.

É justamente a partir desse ponto de crítica trazido por Arghie que se deve iniciar a construção da boa governança a partir da ideia central e inicial de que, mesmo tendo sido criada para alcançar um mundo globalizado, resta a cada Estado, conscientemente e com base em princípios dos Direitos Humanos, como a autodeterminação dos povos e a liberdade cultural, adaptar as suas necessidade e prioridades, nunca esquecendo a ainda enraizada dicotomia Norte *versus* Sul.

Em suma, o aproveitamento da construção teórica da boa governança internacionalmente consagrada, adaptada às realidades de cada Estado, pode trazer benefícios a esse e à humanidade.

Da boa governança como contributo da política econômica das instituições de desenvolvimento

Em se observando a boa governança como uma contribuição que nasce nas instituições de desenvolvimento, essas construíram parâmetros que deveriam ser seguidos, como regra geral, pelos estados subdesenvolvidos e em desenvolvimento, objetivando o crescimento econômico.

Há que se destacar que muitas controvérsias decorrem dessa “contribuição” de instituições como o FMI e o Banco Mundial, já lá nas décadas de 70 e 80 (dominação Norte X Sul, disseminação do capitalismo etc.). No entanto, independentemente da ideia e dos objetivos pelos quais nasceram, o fato é que a boa governança, que iniciou como uma nova forma de gestão do Estado, em moldes cheio de “segundas intenções”, evoluiu e hoje se apresenta como um termo polissêmico, com desmembramentos ideológicos que acabam por buscar responder problemáticas decorrentes da pós-modernidade e que se ramificaram muito nos últimos 20 anos.

Num contexto evolutivo, como política econômica das instituições de desenvolvimento, lá em 1994, o FMI e o Banco Mundial iniciaram a ideia de *good governance*, entendida então como a:

[...] predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the rule of law. (WORLD BANK, 1994, p. 7).

E, nessa senda, seguindo os autores indianos Pradhan e Sanyal (2011, p. 2-3), a boa governança deve ser “[...] con-ceptualized as a goal and as a process that accelerates growth, equity, and human development potential for the people and the society”.

Para J. J. Gomes Canotilho:

Good governance significa, em uma compreensão normativa, a condução responsável dos assuntos do Estado em todas as esferas: governo/administração, legislativo e judiciário. Acentua-se a interdependência internacional dos Estados, considerando-se as questões de governo problema de multilateralismo dos Estados e de regulações internacionais. Recuperam-se ainda algumas dimensões do gerenciamento público e insiste-se em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade e da legitimação. (CANOTILHO, 2006a, p. 327).

Construir a boa governança é buscar, em interesses e recursos diversos, os meios para produzir e alcançar as “boas” metas, tanto a nível interno quanto global. Sendo que essas metas são de natureza política, econômica e social. Lembrando que, quanto maior a crise da comunidade, maiores são as necessidades de diálogo e participação da sociedade na tomada de decisões, para que, dessa forma, fortaleça-se a democracia e legitime-se a governança (AKTAN, 2008).

E, sendo assim, a construção da boa governança sustenta-se em sete pilares fulcrais: adequação, *rule of law*, eficácia e eficiência, transparência, *accountability* e participação.

A adequação consubstancia o primeiro pilar a ser moldado pelo Estado quando da busca pela boa governança. Isso porque a construção teórica que se inicia nas décadas de 80 não alcança a realidade atual, nem vai conseguir responder da mesma maneira a Estados com ordens jurídicas tão distintas.

É fato que a boa governança nasce nas instituições internacionais e tem sido profundamente influenciada pelas estruturas europeias, buscando fontes junto ao Direito Administrativo Francês e o *Common Law* Inglês, ao Princípio da Proporcionalidade Alemão e o *Ombudsmen* da Escandinávia, sendo possível perceber que a boa governança decorre, ao fundo, de uma governança global, com suporte internacional, mas que deve respeitar as individualidades de cada localidade, com adequação histórica e cultural (NEWMAN, 2005; AKTAN, 2008).

A adequação permite que cada Estado se utilize da boa governança da melhor forma possível, extraindo dela tudo aquilo que responda às necessidades locais, nas palavras de J. J. Gomes Canotilho “[...] the idea of locality (bentuxing) has a sense of localization of adequacy of measures and means (zhongyong zhilu), of the people as the domain fundament (minben), of the principle of harmony and of the juridical-national order (dafong).” (CANOTILHO, 2006a, p. 98).

E, seguindo essa ideia de ordem juridical nacional, o *rule of law* também figura como pilar da boa governança, eis que sua consagração assume um de seus principais objetivos. Segundo as Nações Unidas, *rule of law* pode ser compreendido como:

[...] a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. (MURPHY; MANSSO, 2008, p. 64).

Sendo que, para tanto, é fundamental a tomada de medidas que alcancem toda uma construção de Estado no concernente a lei, a começar pela separação dos poderes, a participação dos cidadãos na tomada de decisões, o tratamento igualitário quando da elaboração de leis e a responsabilidade para com elas, aplicá-las com justiça, transparência e segurança haja vista sua supremacia.

Já a eficácia e eficiência na boa governança buscam um modelo de gestão pública do Estado (em todas as suas esferas) que emprega os meios eficazes para que se possa alcançar os resultados/objetivos desejados na promoção e na efetivação dos direitos do cidadão (BOCHENEK, 2013).

Os objetivos precisam ser precisos, contar com a participação dos destinatários finais e baseados em dados científicos no concernente aos resultados a longo prazo, levando sempre em consideração, quando existentes, as experiências anteriores. Busca justamente uma “desburocratização” e “simplificação” na promoção das ações, sendo necessária a construção de um estilo de organização menos burocrático, menos conflitante quanto às competências, com textos jurídicos simplificados, ou seja, baseados numa forma de organização em rede (ARAGÃO, 2005).

A transparência, para muitos autores a principal característica da boa governança, vem justamente promover ao cidadão a certeza da gestão pública dentro daquilo que fora pensado em conjunto, e que as informações que lhe chegam correspondem com a realidade. Nas palavras de Alexandra Aragão (2005, p. 118), transparência “[...] tem a ver com a publicidade (ou caráter público) das atuações dos órgãos”. Traz mesmo uma visibilidade mais alargada das ações pois alcança aquilo que anteriormente não era alcançado, indo, dessa forma, além da publicidade normal, em publicação oficial dos envolvidos ou interessados.

A transparência apresenta uma função ainda maior que o conhecer e ter acesso à administração pública: restabelecer a confiança! Somente confiando, querendo e vindo fazer parte desse Estado, muitas vezes falado como algo distante, promover-se-á uma (re)conexão com o cidadão. Nas palavras de Ida

Elisabeth Koch, “[...] transparency and information are necessary conditions for a participatory development of society.” (KOCH, 2002, p. 89).

Outro pilar é a *accountability*, que se traduz como responsabilidade, no entanto uma responsabilidade que vai além do sentido formal (civil, criminal, disciplinar etc.), já que alcança um sentido muito mais alargado. É fazer com que as autoridades compreendam a responsabilidade que decorre do seu poder, das suas obrigações e principalmente das suas decisões (ARAGÃO, 2005).

O fato é que para fazer da *accountability* uma realidade, a transparência deve ser amplamente garantida para que a sociedade civil, as associações e as organizações tenham total acesso quanto ao destino dos recursos, pois assim se promove o interesse de todos em verdadeiramente participar já que confia, está sendo ouvido e tem conhecimento dos investimentos (EIDE, 2002).

Por fim, pode-se destacar o pilar da participação, participação essa que, segundo Juan E. Díaz Bordenave (1994), deriva da palavra *parte* e está relacionada a fazer parte, tomar parte ou ter parte de algo/alguma coisa. Em outras palavras, segundo o referido autor, embora essas expressões pareçam possuir o mesmo significado, há uma grande diferença entre elas, isso porque alguém pode “fazer parte” de algo sem necessariamente “ter parte” ou “tomar parte” com esse algo, isto é, enquanto a primeira expressão (fazer parte) estaria mais relacionada apenas à “inclusão” de alguém em determinado grupo/negócio, marcando assim o que o autor denomina de “participação passiva” (conceituação essa muito criticada por alguns autores, que afirmam que uma “participação passiva” seria, na verdade, uma não participação), as outras duas expressões (tomar parte e ter parte) estariam mais relacionadas ao fato de um indivíduo assumir responsabilidades para com o processo ou ação realizada pelo grupo do qual “faz parte”, ou seja, estariam relacionadas a uma “participação ativa” desse indivíduo (BORDENAVE, 1994).

Nesse sentido, a participação, como pilar da boa governança, vem para promover a (re)conexão entre o cidadão e seu Estado, resulta mesmo na junção de todos os pilares da boa governança que, em todo seu processo de efetivação, necessita do indivíduo, objetivo final e maior.

Os autores Ranson e Stewart (1989) trabalham mesmo a importância dos processos consultivos (a exemplo das audiências públicas) como possibilidade de observar a relação entre o governo e o cidadão, alcançando essa participação nas tomadas de decisões de que figura como destinatário, tratando-se de processo moroso fomentar a cidadania ativa, já que, para tanto, é necessário estabelecer uma relação de confiança de que sua participação surtiu resultados, de que fora ouvido e de que vale a pena integrar, sendo que os autores ainda recordam que, para além dos processos consultivos (referendos, plebiscito, inquéritos, seminários), é de suma importância prestar atenção nos movimentos sociais, nos protestos públicos, nas petições, nos debates e nas reclamações dos cidadãos, voltando um olhar especial aos comitês e à associação.

Para Haugaard (2007), a participação do cidadão figura como a base de uma boa governança, compreendendo essa como “[...] a process which has the potential to empower citizens.” (HAUGAARD, 2007). Isso porque o processo de participação, de consulta, em que o cidadão possa demonstrar suas reais necessidades, negociar com o poder público a melhor alternativa, acaba incluindo, comprometendo esse cidadão no bom resultado das ações, como componente ativo, promovendo a efetividade e a legitimidade, alcançando assim o conteúdo de participação política e democrática (BEVIR, 2006).

Compreender o mundo hoje é alargar a visão para aqueles meios que promovem integração e assim buscar alternativas atuais para a participação do cidadão na administração de seu Estado.

Boa governança e democracia participativa: uma análise por meio da utilização das TICs

As novas tecnologias são um caminho sem volta, trazendo consigo profundas mudanças sociais e que também devem ser pensadas como fundamentais para a participação do cidadão, a exemplo da Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), que possibilita a participação dos cidadãos nas instituições públicas, em especial pela internet, o que é um enorme facilitador e que vem aperfeiçoar ainda mais o sistema democrático (BOCHENEK,

2013). Bem como destaca Chahin (2004, p. 3), “[...] a telemática – a união das tecnologias de informação e de comunicação eletrônicas digitais e convergentes – oferece meios poderosos e cada vez mais baratos de aperfeiçoar nossa democracia, pagar nossa dívida social e estimular nossa economia”.

Nesse sentido, Laura Covatti dos Santos e Janaína Rigo Santin (2017) destacam que:

Se o século XX foi marcado pela aproximação entre governantes e as populações devido ao uso da televisão, o século XXI tende a trazer consigo outras inovações que contribuam para o exercício da democracia. E entre essas inovações pode-se citar as redes sociais, chats, blogs, aplicativos e tantos outros meios e possibilidades de aproximação dos governantes e a população por meio do e-gov ou governo eletrônico. (SANTOS; SANTIN, 2017, p. 11).

Do mesmo modo, Rousiley Celi Moreira Maia (2002, p. 47) afirma que “[...] as novas tecnologias da comunicação permitem colocar diferentes parceiros de interlocução em contato, através de ações recíprocas e vínculos virtuais variados, criando um potencial de interação inédito”.

Segundo destaca Marciele Berger Bernardes (2013), a questão da aplicação das novas tecnologias, em especial as TICs, como instrumento de “facilitação” do exercício da cidadania e de desenvolvimento da democracia, tem gerado grande polêmica entre os autores, isso porque, enquanto alguns defendem como algo positivo, outros defendem como algo negativo.

Na visão dos defensores, a aplicação das TICs, em especial a internet, possibilitaria uma maior participação do povo no governo ao ponto de que esses teriam um maior acesso às informações e realizações governamentais. Nesse sentido, um novo modelo de democracia que abarcasse o uso de novas tecnologias para sua aplicação possibilitaria, dentre outros aspectos, uma superação dos limites de tempo e espaço para a participação dos cidadãos nos assuntos governamentais e uma maior extensão da qualidade do

estoque das informações on-line na medida em que possibilitaria uma maior publicidade dos assuntos governamentais e consequentemente uma maior fiscalização da sociedade para com a atuação dos seus representantes eleitos (BERNARDES, 2013).

Já na visão dos críticos, não basta simplesmente dar uma maior publicidade das informações políticas, pois isso serviria apenas para reiterar, nesse novo espaço de comunicação e informação, o antigo modelo de “[...] gestão da ‘coisa’ pública, pautado no sigilo, ou, quando muito, na liberação de informações distorcidas.” (BERNARDES, 2013, p. 118).

Diante de tais apontamentos, pode-se perceber que tanto os defensores, como os críticos concordam que o avanço das novas tecnologias terá grande reflexos na democracia e no contexto da sociedade evidenciada nos dias atuais. Nesse sentido, cabe destacar que alguns autores descrevem que esse novo modelo, denominado por alguns de *democracia digital*, pode ser orientado em cinco graus distintos (BERNARDES, 2013).

O primeiro grau, segundo Bernardes (2013), caracteriza-se pela prestação de informações e serviços públicos na internet. Nesse grau, a participação democrática evidencia-se na medida em que a administração pública reduz a burocracia e otimiza a prestação de ser serviços à coletividade bem como de todo o aparato estatal. Esse grau, quando comparado com os demais, é o de menor relevância.

Já o segundo grau, por sua vez, seria evidenciado quando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) passam a ser consideradas como efetivos instrumentos democráticos na medida em que são empregadas para a sondagem de opinião, isto é, são utilizadas para consulta dos interesses e das opiniões dos membros da sociedade. Nesse nível, percebe-se um avanço tímido no avanço do uso das tecnologias em prol da relação Estado-Sociedade, porém não totalmente efetivo (BERNARDES, 2013).

No terceiro grau, as TICs são utilizadas como instrumentos democráticos ao ponto que viabilizam a *accountability*, isto é, efetivando os princípios da responsabilidade e da prestação de contas do Estado perante o cidadão.

Cabe destacar que a prestação de contas é uma espécie de prestação de serviços que pode ser evidenciada no primeiro grau, porém, aqui neste grau, a prestação de contas é mais efetiva e possui um valor maior, na medida em que possibilita o *empowerment* dos cidadãos, que pode ser traduzido como o ato de dar poder aos cidadãos, proporcionando a motivação e a instrução necessária para o bom uso desse poder de modo que se tornem efetivos protagonistas na participação do governo. Cabe ressaltar que, nesse nível, embora haja uma maior abertura para participação popular no controle das contas do governo, a decisão política ainda está concentrada na esfera pública (BERNARDES, 2013).

No quarto grau, a democracia digital avança na medida em que se aproxima da democracia deliberativa, isto é, na medida em que cria espaços de discussão e de deliberação “[...] para promover o convencimento mútuo e chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público.” (BERNARDES, 2013, p. 121). No que se refere à democracia de representação, esse é o grau que viabiliza uma participação democrática mais intensa, pelo fato de que, mesmo ainda mantendo representantes, esses se encontram mais abertos e suscetíveis aos interesses da sociedade (BERNARDES, 2013).

Por fim, o último grau é o mais utópico diante da realidade atual, visto que tem por objetivo uma revisão completa do atual modelo democrático. Nesse nível, a internet possibilitaria a revitalização da originária democracia direta evidenciada na Grécia antiga, pois se trataria do que se pode chamar de modelo de democracia *plug’play*, que possibilitaria, dentre outras coisas, o voto eletrônico online e a promoção do cidadão de “simples controlador da esfera pública” para verdadeiro produtor de decisão política sobre os negócios públicos (BERNARDES, 2013).

Assim, entende-se que o Estado que, nas palavras de Guillermo O’donnell (2011, p. 68), ultrapassa a concepção weberiana, eis que “[...] processa e condensa poderes que emergem da sociedade (em nível local, internacional e transnacional)”, porque a representação política e democrática vai muito além do mecanismo do voto; faz-se necessária uma ampla participação do indivíduo em todo o processo político, respondendo, dessa forma, à democracia participativa. Ou seja, não há que se falar em *good governance* sem uma

democracia participativa, que vai buscar, nas bases históricas, a importância de um cidadão, na condição de parte integrante do seu Estado, e esquecendo a *good governance* como uma “perpetuação da dominação norte/sul”, e focando nas vantagens como uma reforma, uma reestruturação do estado de bem-estar, vale começar pela noção do indivíduo como membro de uma sociedade e parte de seu Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os aspectos observados ao longo do presente trabalho, pôde-se perceber que conceituar cidadania e democracia se trata de uma tarefa altamente complexa, uma vez que seus significados e aplicações variam de acordo com a realidade da sociedade na qual estão inseridas.

Ao se estudar a cidadania, verificou-se que, embora, de modo geral, nas antigas civilizações greco-romanas, o *status* de cidadania fosse muito mais restrito do que nos dias atuais, seu exercício era muito mais amplo, isso porque, embora poucos participassem, esses possuíam muito mais autonomia e liberdades do que o que se tem atualmente.

No tocante à democracia, pode-se constatar que, enquanto, nas antigas civilizações, o exercício da democracia dava-se de modo direto, isto é, o povo participava diretamente na tomada das decisões, com o passar dos anos, com o aumento da complexidade social e a ampliação do status de cidadania a grande parcela da sociedade, criou-se uma nova cultura democrática que diverge e muito do modelo originário e que se acabou tornando hegemônica, cultura/modelo esse denominado de democracia representativa, na qual os indivíduos elegem representantes para decidirem em seu nome sobre os assuntos de interesse da sociedade.

Todavia cumpre salientar que, mesmo tendo o modelo de democracia representativa se tornado hegemônico e tendo sido apresentado por alguns autores como de aplicação unívoca diante da atual complexidade social, pouco a pouco, começou-se a perceber que esse também possui limitações a serem

superadas, limitações essas que podem ser percebidas, dentre outros aspectos, pela crescente apatia dos cidadãos na participação dos pleitos eleitorais e pelo crescente sentimento de “falta de representação” por aqueles que foram eleitos para satisfazerem os interesses da sociedade.

A respeito da *good governance*, pode-se perceber, dentro dos diversos aspectos necessários para a sua plena realização, a participação do cidadão, por meio da democracia participativa, configura-se como uma das bases para a boa governança, isso porque o processo de participação acaba por incluir e comprometer esse cidadão no bom resultado das ações, como componente ativo, promovendo a efetividade e a legitimidade, alcançando assim o conteúdo de participação política e democrática, em outras palavras, esse deixa de assumir uma posição de mero coadjuvante e passa a adquirir uma postura mais ativa no processo.

E, nessa senda, numa conexão com a sociedade atual, a participação deve ser pensada, também, a partir das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em especial a internet, que se mostra como um instrumento viável e talvez até necessário, a fim de possibilitar um resgate do modelo de participação vivenciado na antiguidade (nas sociedades greco-romanas). Isto é, as TICs encurtam as distâncias, no espaço e no tempo, possibilitam estar inserido de qualquer parte do município, país e mesmo mundo, nas ações que lhe tocam, e dizem respeito à sua vida cotidiana como cidadão. Quanto maior a integração, maior a participação e a possível (re)conexão do cidadão ao seu Estado, exercendo assim a democracia para além da teoria.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. [Verbete: Democracia]. In: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 277-279.

AIETA, Vânia Siciliano. [Verbete: Democracia]. In: BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Porto Alegre: Editora da Unisinos, 2009. p. 190-195.

AKTAN, Coskun Can; OZLER, Hayrettin. Good Governance: A New Public Managerialism. *Uluslararası Hukuk ve Politika. Rev. Int'l L. & Pol.*, [s.l.], v. 4, n. 14, p. 165-187, 2008.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international Law**. Cambridge: CUP, 2005.

ARAGÃO, Alexandra. A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? *In: COLÓQUIO IBÉRICO. Constituição Europeia*. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. p. 105-166.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na sociedade informacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BEVIR, Mark. **Democratic Governance**: systems and radical perspectives. *Public Administration Review*, Vol. 66, nº 3, 2006 (p. 426-436).

BOCHENEK, Antonio Cezar; DALAZOANA, Vinicius; VISSETTI, Vinicius Rafael. Good governance e o Conselho Nacional de Justiça. **Rev. Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 535-554, jul./dez. 2013. Disponível online: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322013000200007>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros: 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOTELHO, Andre; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Introdução – Cidadania e direitos: aproximações e relações. *In: BOTELHO, Andre; SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). Cidadania, um projeto em construção*. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 6-27.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade:** itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CHAHIN, Ali; Maria Alexandra Cunha. **E-gov.br:** A próxima Revolução Brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. **Lua Nova:** Rev. de Cultura Política, São Paulo, n. 28/29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005. Acesso em: 20 set. 2018.

COMPARATO, Fábio Künder. Repensar a democracia. *In:* LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (org.). **Democracia, Direito e Política:** estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p. 189-224.

EIDE, Asbjorn. Human Rights and Rights of Minorities and Indigenous People. *In:* RIGHTS, Human; GOOD GOVERNANCE: building bridges. **Hague:** Kluwer Law International, 2002. p. 47-71.

FAGUNDES, Lucas Machado. **Juridicidades insurgentes:** elementos para o Pluralismo Jurídico de libertação latino-americano. 2015. 790 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2012. p. 49-79.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma.** São Paulo: Contexto, 2015.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estados na antiguidade clássica. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2012. p. 29-47.

HAUGAARD, Mark; RYAN, Kevin. **Power and powerlessness**. In: O'SULLIVAN, Sara (ed.). *Contemporary Ireland: A sociological Map*. University College Dublin Press, Ireland, 2007. p. 193-209.

KOCH, Ida Elisabeth. Good Governance and the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. In: KOCH, Ida Elisabeth. **Human Rights and Good Governance: building bridges**, Hague: Kluwer Law International, 2002. p. 73-94.

MAIA, Christianny Diógenes. Democracia participativa e o papel da assessoria jurídica popular. In: VENERIO, Carlos Magno Spricigo; FRANCISCO VIEIRA, Ismael (org.). **Democracia, pluralismo e pensamento crítico: homenagem ao professor Antonio Carlos Wolkmer**. Criciúma: Editora da UNESC, 2012. p. 95-115.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Redes Cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: CEPIK, Marco; EISENBERG, José (coord.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002. p. 46-72.

MORIKAWA, Márcia Mieko. **Da Good Governance da assistência humanitária: contributo para a fundamentação jurídica do Direito Humano à assistência humanitária no âmbito jurídico internacional da Good Governance**. 2011. 656 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/14632>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MURPHY, Ray; MANSSO, Katarina. Peace Operations and Human Rights. In: O'CONNOR, Vivianne. **Rule of Law and the human Rights protection through criminal law reform: model codes for post – Conflict Criminal Justice**. New Yourk: Routledge, 2008. p. 61-74.

NEWMAN. Janet. **Introduction in Remaking Governance: people, politics and the public sphere**. Bristol: The Policy Press, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da política nacional de Assistência Social**. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 9-13.

PRADHAN, Rudra P.; SANYAL, G. S. Good governance and human development: evidence from Indian States. **Journal of Social and Development Science**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 1-8, 2011. Disponível em: <https://ojs.amhinternational.com/index.php/jsds/article/view/622/622>. Acesso em: 2 mar. 2020.

RANSON/STEWART. Citizenship and government: the challenge for management in the public domain. **Political Studies**, [s.l.], n. 37, p. 5-24, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Laura Covatti dos; SANTIN, Janaína Rigo. A construção da democracia participativa a partir do acesso à internet. **Rev. de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, Maranhão, v. 3, n. 2, p.1-17, dez. 2017. Semestral.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. Cidadania. In: BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Porto Alegre: Editora da Unissinos, 2009. p. 125-128.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A Cidadania na República Participativa:** pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 f. Dissertação (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WORLD BANK. **World development report 1994:** infrastructure for development (English). 1994. Disponível em: <https://bit.ly/39mUDFD>. Acesso em: 23 mar. 2021.