

# O ESPAÇO DEMOCRÁTICO E GOVERNO ELETRÔNICO COMO FUNDAMENTO PARA A SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE

## THE DEMOCRATIC SPACE AND ELECTRONIC GOVERNMENT AS A BASIS FOR A SUSTAINABLE ENVIRONMENT

Paulo Valdemar da Silva Balbé <sup>1</sup>, Juliana Gomes Silva <sup>2</sup>

---

Artigo recebido em 30 set. 2014 e aceito em 9 dez. 2014.

### Resumo

O trabalho tem como objetivo principal a análise das relações entre a democracia e a sustentabilidade, especialmente os processos nos quais a prática democrática estimula a discussão de temáticas ambientais. Inicia-se com a avaliação dos contextos históricos da evolução científica e a interferência da "tecnociência" no modo pelo qual o homem se relaciona com a Natureza. Aponta-se a sustentabilidade como alternativa ética para a mudança do paradigma predominante. Na segunda parte realiza-se uma abordagem sobre a Democracia e sua principal mazela, responsável pelo prejuízo da legitimidade do sistema democrático atual: a especialização da política, o domínio e o embate sobre temas particulares ou corporativos, prejudicando o ingresso de temas de interesse comum de toda

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito, Faculdade Meridional (Imed-RS), Especialista em Direito Tributário e Direito Constitucional (Anhanguera-Uniderp), Procurador da Fazenda Nacional, Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil, paulo.balbe@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional (Imed-RS), Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade Meridional (Imed), Bolsita Capes, Advogada, Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil, julianasilvaadvogada@terra.com.br.

a população na esfera pública como, por exemplo, assuntos que versam sobre a temática ambiental. Na terceira etapa do trabalho aponta-se a crescente participação social, na forma de organizações e coletividades, nas práticas de gestão pública, mediante atividades de fiscalização externa e até mesmo na forma de presença institucionalizada nas instâncias formais da Administração Pública como, por exemplo, os conselhos de gestão em âmbito nacional e local. Destaca-se que a participação popular, sob essa sistemática, caracteriza uma modificação no sistema de administração "gerencialista" para o "societal", proporcionando um ganho de legitimidade nas políticas públicas adotadas. No desfecho chega-se à conclusão de que o reingresso do tema "sustentabilidade" na esfera pública pode ocorrer, à míngua da profissionalização da política e da restrição de seus temas a questões particulares, mediante a utilização de meios diretos de participação cidadã, a exemplo dos conselhos sociais, os quais tem se mostrado importantes ferramentas para o debate de novos temas de interesse geral. Sustenta-se que as Tecnologias de Informação e de Conhecimento – TIC's podem contribuir como instrumentos indispensáveis para a superação do modelo representativo no seio das estruturas de participação social, proporcionando um ganho de legitimidade e o ingresso de assuntos de interesse do público nas pautas de deliberação.

**Palavras chave**

Sustentabilidade; Democracia; Controle social.

**Abstract**

The work aims to analyze the relationship between democracy and sustainability, especially the processes in which democratic practice stimulates discussion of environmental issues. It begins with an assessment of the historical contexts of scientific developments and the interference of "techno science" in the way in which man relates to nature. Pointing to sustainability as an ethical alternative to changing the prevailing paradigm. In the second part we make an approach on Democracy and its main blemish, responsible for the loss of legitimacy of the current democratic system: the specialization of politics, the domain and the clash of private or corporate issues, hampering the entry of topics of common interest of the entire population in the public sphere, for example, issues that deal with environmental issues. In the third stage of the research points to increasing social participation, in the form of organizations and communities, in public management

practices through external audit activities and even in the form of institutionalized presence in the formal structure of public administration, for example, boards of management at national and local level. It is noteworthy that popular participation, under this system, features a modification of the "managerialist" to a "societal" management system, providing a gain of legitimacy in public policies adopted. Outcomes to the conclusion that the re-entry of theme of "sustainability" in the public sphere can occur, starving the professionalization of politics and the restriction of its themes to particular issues, through the use of direct means of citizen participation, like the social advice, which has proven important tools for discussion of new topics of general interest. It is argued that the Information Technologies and Knowledge - ICTs can contribute as indispensable instruments for overcoming the representative model within the structures of social participation, providing a gain of legitimacy and the entry of subjects of interest to the public the agendas of deliberation.

**Keywords**

Sustainability; Democracy; Social control

## 1 Introdução

À medida que se avança na busca de uma compreensão da complexa inter-relação entre os seres vivos e os demais elementos do ambiente natural, constata-se que as condições que viabilizaram o surgimento da vida no Planeta Terra, sobretudo da espécie humana, são raríssimas. A vida é resultado de um delicado equilíbrio e conjunção de fatores e quaisquer modificações nas condições físico-climáticas interferem no modo pelo qual se manifesta.

No transcurso de alguns milênios a humanidade tem se relacionado com seres de várias espécies e com os elementos inorgânicos que compõem a biosfera. Essa relação ocorreu, inicialmente, de modo equilibrado, na qual o homem utilizava os recursos naturais para a subsistência e para o suprimento de algumas necessidades elementares. Garantia-se nesse processo a recomposição dos recursos naturais e o respeito aos ciclos biológicos.

Com o avanço da Ciência, a humanidade passou a alargar sua compreensão sobre os fenômenos naturais, desencadeando uma modificação gradual no modo como passou a se relacionar com ambiente. Se no início havia equilíbrio no uso dos recursos naturais, a partir da evolução do conhecimento técnico e científico o homem descobriu a possibilidade de

exercer controle sobre determinados fenômenos, processo que colaborou para o desenvolvimento de uma lógica de dominação e de uma ética que não identifica problemas no ato de subjugar a Natureza para a satisfação de interesses e desejos da espécie humana.

O progresso técnico-científico e a instrumentalização da Ciência no contexto de uma lógica de mercado elevou substancialmente o potencial de degradação do meio ambiente. A exploração dos recursos naturais chegou às raias de comprometer as condições bioquímicas originais que propiciaram, em tempos remotos, o surgimento da vida. Cite-se como exemplo a contaminação das águas e do ar.

A degradação, felizmente, foi acompanhada do início da conscientização sobre a necessidade de alteração de paradigmas para a retomada e a preservação de uma relação equilibrada da humanidade com o ambiente. Os temas “ecologia”, “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” passaram a adquirir relevância nos debates públicos, influenciando a adoção de medidas concretas, locais e internacionais, para o alcance daquele objetivo.

A sociedade ocidental, influenciada pelos dogmas do capitalismo, e até então convencida da possibilidade de exploração infinita da Natureza, passou, timidamente, a questionar aquele processo, sobretudo diante de sua improvável manutenção a longo prazo.

O despertar de uma nova consciência na sociedade ocidental deve tributo à existência de sistemas políticos e de organizações sociais que viabilizaram o ingresso de temas inovadores, muitos ainda não compartilhados pelo senso comum, na esfera pública. Foi com a expansão da Democracia, sistema político que admite a participação plural dos segmentos da sociedade nos temas afetos à coisa pública (concepção moderna do termo, no qual se admite a representação indireta), que se permitiu o início das discussões e debates de temas ambientais.

A Democracia é dotada, portanto, de um valor intrínseco (SEN, 2000, p. 185), pois também propicia que novas pautas advindas de vários estratos sociais passem a constituir elementos de debate, propiciando a convergência de posições e valores, com diminuição ou supressão de dissensos, processo que culmina no surgimento de novos assuntos, relacionados a interesses gerais.

Entretanto, o advento da especialização da política e da submissão de temas afetos a interesses individuais ou de índole corporativista nas instâncias formais de deliberação nos

Estados democráticos tem contribuído para o afastamento de questões públicas por natureza, vinculadas aos anseios da maioria da população dos Estados ou, pelo menos, daqueles que com ele mantenham vínculo jurídico-político (cidadania).

O exercício do processo democrático, contudo, vem ganhando fôlego com a crescente participação da sociedade civil organizada nos espaços públicos, mediante fiscalização das atividades legislativa e executiva e também pela presença nas instâncias formais de governo. Essas atividades são reconhecidas, no Brasil, pelo próprio ordenamento jurídico, que atribui à participação popular o papel de mecanismo imprescindível para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas, voltadas ao alcance dos interesses dos cidadãos.

Também em relação aos temas ambientais (ecologia, desenvolvimento sustentável) a participação popular se faz presente na pauta das gestões administrativas, a exemplo de conselhos e comissões criados para estimular o debate e propiciar a interação proveitosa de segmentos diversos da sociedade, proporcionando desse modo soluções gerenciais aptas a satisfazer os propósitos delineados pelo contexto normativo em plena comunhão com o consenso obtido pelo conflito de posicionamentos diversos.

## **2 Sustentabilidade: crise e perspectivas**

A sustentabilidade é um termo que adquiriu relevância nas últimas décadas, sobretudo a partir do conceito de “desenvolvimento sustentável” utilizado na Economia. Pode-se dizer, em amplas linhas, que o significado de sustentabilidade seja a nova perspectiva ou tomada de posição do homem frente a sua relação com o meio ambiente, especificamente quanto ao modo pelo qual tem utilizado os componentes de nossa biosfera.

Tornar algo sustentável equivale a lhe propiciar condições de permanência no meio, em equilíbrio (homeostase) com os demais elementos e seres que compartilham do mesmo espaço e tempo. Vale dizer, pressupõe o respeito a padrões de convívio que permitam trocas duráveis, possibilitando a manutenção do vínculo de coexistência.

Sob a ótica humana, as condições para a análise da sustentabilidade restringem-se a fatores espaciais e temporais. Primeiro, porque limitado aos lindes de nosso planeta, dado que não existem evidências de vida humana em outros locais no universo.

Também é fato que os elementos que compõem nossa biosfera não são perenes, tampouco infinitos. A observação dessa realidade sob a perspectiva humana já é suficientemente restritiva, sobretudo se considerado todo o processo de transformação do Planeta Terra até o surgimento de nossa espécie. A humanidade é produto do meio ambiente e deve sua existência ao surgimento de condições físico-químico-climáticas favoráveis às circunstâncias que tornaram possíveis seu desenvolvimento.

Não existem garantias de que as condições essenciais à vida, tal qual como a conhecemos, sejam mantidas *ad infinitum*. Várias são as probabilidades de que fatores alheios ao nosso meio ambiente possam contribuir para o término da vida no Planeta Terra. Basta que seja considerada a probabilidade concreta de choque do nosso Planeta com outros corpos celestes, ou até mesmo a alteração de condições astronômicas que interfiram nos corpos celestes que influenciem o campo gravitacional da Terra (Sol, Lua).

É suficiente que consideremos o conjunto de circunstâncias aptas a interferir na existência para que se chegue à conclusão de que a vida é uma condição rara e dependente de um profundo equilíbrio nas relações entre os mais variados fatores, situação essa que afasta a conclusão ingênua de que o homem, por si só, possa exclusivamente garantir a existência de vida na Terra. A verdade (inconveniente) é que a criatura humana sequer detém o potencial de garantir sua própria existência infinitamente.

Mas no contexto da realidade humana, limitada ao Planeta Terra, a conduta do homem tem mostrado, no decorrer da História, sua capacidade de interferir no meio ambiente. O ambiente natural, inicialmente, local de perigos e incertezas, era a fonte de recursos da qual se retirava o necessário à subsistência, utilizando-se da capacidade técnica e física na superação dos obstáculos cotidianos frente a um ambiente hostil.

Nesse período inicial os fenômenos naturais ainda não eram explicáveis à luz de uma racionalidade “científica”, de modo que sua compreensão era traduzida em um conjunto de crenças e superstições. Resulta que até então o agir humano em relação à natureza, embora direcionado exclusivamente à satisfação de suas necessidades, não era dotado de capacidade para ocasionar o desequilíbrio de fatores ambientais.

Foi com o avanço da técnica que surgiu o perigo potencial de desequilíbrio no meio ambiente, sobretudo em razão das criações culturais do próprio homem, a exemplo do comércio (mercantilismo), a monetarização e a manufatura, viabilizando o incremento das

relações de intercâmbio entre povos e o propósito deliberado de obtenção e utilização do excedente da produção agrícola.

Houve, portanto, um rompimento gradual do *modus vivendi* humano, que deixou de se utilizar do mundo natural para a subsistência e passou a explorá-lo com o intuito de obtenção de vantagens excedentes. Logo, os recursos, outrora utilizados localmente, passaram a ser fonte de exploração e meio para a acumulação, situação que acarretou o incremento da degradação em intensidade superior à normal capacidade de recuperação.

Com o advento do capitalismo, originário do processo mercantilista, a obtenção de lucro e comercialização de produtos manufaturados e de recursos necessários ao funcionamento das unidades fabris ganhou substancial relevância na economia mundial. Aliado ao crescente progresso da técnica, a exploração do meio ambiente e também do próprio ser humano foi incentivada e promovida a uma escala sem precedentes.

Conquanto as ciências naturais tivessem iniciado a trilhar um caminho para a abstração e racionalização, inspiradas no método cartesiano, distanciando-se aparentemente das exigências de inovação e progresso das técnicas necessárias ao acréscimo da produção, exigência do capitalismo emergente, surgiu na cultura ocidental do século XVI, subsistindo nos séculos seguintes, um “modo de pensar” científico que contribuiu substancialmente para o desenvolvimento da técnica, ou seja, da exploração do saber aplicado à vida prática, especialmente aos meios fabril e industrial.

Resulta que a racionalidade científica passou a pautar o modo de atuação do comércio e da Indústria, pois o domínio da Natureza, em especial de suas leis, possibilitava amplo controle e previsibilidade dos fenômenos, ampliando substancialmente a exploração do meio ambiente e concretizando o ideal cartesiano de amplo domínio da Natureza pelo Homem. A lógica mecanicista reduz todos os objetos passíveis de serem conhecidos à qualidade de máquina, apregoando a possibilidade de sua desconstrução e construção pela aplicação do conhecimento científico (JAPIASSU, 1991, p. 100).

Foi, portanto, a racionalidade científica emergente que criou condições para o avanço da técnica, contribuindo para a divulgação do ideal de progresso técnico-científico e, conseqüentemente, para a valorização dos técnicos (engenheiros, mecânicos) e dos saberes aplicados à prática, outrora menosprezados em relação aos “teóricos”.

A aplicação dessa lógica estendeu-se aos saberes “científicos” clássicos, culminando na modificação da estrutura da Ciência, ou seja, aproximando-a cada vez mais da prática e das necessidades humanas, em especial o desenvolvimento de inovações que pudessem refletir de algum modo como ganho de produtividade nas práticas fabris e industriais. Por conseguinte, tem início a compartimentação dos saberes e o surgimento crescente de “especialidades” na seara científica, no afã de dar cabo à missão conferida pela ciência moderna de compreender com o máximo de profundidade e extensão a Natureza e de dar conta de explorar e manipular todos os seus fenômenos.

Com o avanço do capitalismo, sobretudo diante da derrocada das economias socialistas no final do século XX, teve início o processo de globalização da Economia e, conseqüentemente, do crescimento da exploração dos recursos naturais a patamares jamais vistos na história da humanidade.

A abertura dos mercados, a proliferação de multinacionais e a crescente mundialização dos mercados financeiros (sociedades com capital aberto com ações negociadas em bolsas de valores; acréscimo na emissão e negociação de títulos em várias ‘praças’ espalhadas pelo globo terrestre) tem contribuído para o desaparecimento de fronteiras ou limites, possibilitando que o capital e seus frutos trafeguem com liberdade na busca de novos locais (físicos, virtuais, políticos, sociais) que lhes sejam favoráveis. Vale dizer, que lhes possibilitem seu pleno desenvolvimento, ofertando-lhes maior rentabilidade.

A hegemonia do “global” trouxe consigo a necessária padronização de aspectos culturais, esses últimos ditados frequentemente pelas sociedades que desempenham com maior eficácia o modo de produção capitalista, ou seja, que logram êxito em expandir seus mercados além das fronteiras de seus países.

A ciência, no contexto atual, perde definitivamente a posição de neutralidade. É compartimentada e centrada exclusivamente na cultura ocidental, atuando em campos estanques dos demais campos dos saberes humanos e, não raro, servindo de mero instrumento de exploração dos recursos naturais. É nesse contexto que se encontra a humanidade, enfrentando o dilema resultante do progresso científico – e de todo o conforto que proporciona àqueles que estejam inseridos no mercado e, portanto, possam desfrutar de suas inovações – e de seus efeitos colaterais, a exemplo da miséria e da degradação ambiental que se alastra em todo o globo terrestre.

A sustentabilidade exsurge como alternativa, dotada de forte atributo ético, propondo a reflexão sobre o agir humano e suas crenças, especialmente o progresso científico e o capitalismo, incitando o estabelecimento uma nova ótica sobre as relações com o meio ambiente e entre os seres que compõem a espécie humana. É preciso, como adverte Santos (2007, p. 06) que voltem a ser feitas perguntas substanciais, em especial a relação entre ciência e virtude, sabendo de antemão que não existem respostas fáceis, senão desafios e, quiçá, verdades inconvenientes.

Serão essas respostas as diretrizes para o tipo de sustentabilidade que será eleito pois, caso se opte pela integral manutenção do modo de agir atual, a definição de sustentabilidade, aliada à consciência usual de “desenvolvimento” partilhada pela sociedade ocidental globalizada, pouco contribuirá para uma efetiva mudança de paradigma nos campos social, econômico e científico. Nesse contexto o vocábulo “sustentabilidade” adquirirá noção superficial e de fraco potencial transformador, pois consistirá única e exclusivamente em uma forma atenuante do comportamento humano atual (MORIN, 2011, p. 28).

### **3 Democracia. Trazendo de volta à esfera pública assuntos de interesse comum**

Apesar de toda a crítica à cultura ocidental, que levou a humanidade à situação de perplexidade sobre seus excessos e, dentre seus efeitos nefastos, tem contribuído para a redução das condições essenciais à permanência da humanidade, fato é que o progresso técnico e científico possui uma faceta benéfica; inegável a afirmação de que ocasionou a melhora da condição de vida humana como, por exemplo, no campo da Medicina (desde a descoberta da penicilina aos mais avançados tratamentos genéticos) e nos campos da Engenharia, Biologia e Informática (que, inclusive, nos possibilitou a troca de informações e sua disponibilidade em uma escala outrora inimaginável).

Obviamente seria pueril advogar uma crença maniqueísta, propondo exclusivamente a indicação de problemas generalizados do sistema econômico e da cultura ocidental “globalizada”. Certamente existem pontos positivos, os quais, inclusive, configuram fatores essenciais ao amadurecimento de instituições e, sobretudo, ao compartilhamento dos avanços, outrora restritos aos lindes dos Países-nação desenvolvidos.

Uma das instituições mais relevantes defendidas pela cultura ocidental é a Democracia que, como cediço, tem sofrido ao longo da história profundas transformações e debates,

conservando, contudo, um valor intrínseco peculiar tão convincente que não perdeu seu encanto na Idade (pós) Moderna.

É no campo da esfera pública que ganham corpo as questões inerentes aos assuntos cujos interesses sejam compartilhados pelos sujeitos. O próprio ingresso de determinado tema pressupõe razoável grau de importância atribuído pelo corpo político. Nesse sentido é válida a lição de Arendt (1981, p. 67) ao pontuar que

Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem o que vêem o mesmo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna. Nas condições de um mundo comum, a realidade não é garantida pela “natureza comum” de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto.

Falar em sustentabilidade implica a discussão da problemática do acesso, posto que a reorganização de estruturas sociais, o efetivo alcance de políticas públicas que viabilizem a busca por alternativas de convívio entre os diversos segmentos sociais pressupõe a pluralidade na elaboração de estratégias.

A complexidade das necessidades e dos problemas relacionados às questões sociais, mormente a diminuição da pobreza e o incentivo a novos padrões de vida, caracterizados pelo incentivo de culturas e modos de produção locais, pressupõe amplo debate e efetivo acesso das mais diversas camadas sociais para a exposição e discussão de suas ideologias e pontos de vista.

Um dos problemas atuais das instituições democráticas, que servem de palco e arena para a exposição e debate de questões da sociedade, é a profissionalização da política, em especial o surgimento da categoria de “lobistas” ou, como sói ocorrer em Estados com fraco amadurecimento de instituições democráticas, os cognominados “analistas” e “consultores”, dado que seus serviços, consubstanciados na obtenção de informações privilegiadas voltadas ao enriquecimento das alegações de seus patronos, não estão acessíveis às minorias e classes menos favorecidas da sociedade.

A predominância de interesses particulares na esfera política (pública) caracteriza, segundo Bobbio (1986, p. 50), “um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados.”

Ainda que se cogite de uma suposta eficiência no debate institucionalizado e profissional, aplicado ao campo da política, certamente a polarização resultante de embates e antagonismos não raro acarreta a perda da capacidade de identidade de ideais comuns, compartilhados por toda a sociedade (GUÉHENNO, 1994, p. 31-45).

Nessas situações a aplicação da lógica de mercado à política traz efeitos nefastos, sobretudo a incapacidade de identificar as questões sociais comuns relevantes que ficam à margem dos debates imediatistas e circunstanciais, sobretudo pelo fato de que questões de maior envergadura e complexidade exigem demorado trabalho para amadurecimento e consequente diagnóstico e solução, condições estas não tão bem aceitas por parte dos agentes políticos, situados em um contexto no qual as respostas devem ser rápidas, senão imediatas, aptas a acalmar os “mercados” e, portanto, não afetas ao interesse público por natureza.

Apesar de a democracia exercida no parlamento estar vulnerável à degradação pelo predomínio de interesses corporativistas, o fenômeno da democratização tem se estendido para fora do Estado, abarcando a sociedade civil (BOBBIO, 1986, p. 54-55). Os debates que permeiam valores democráticos no contexto da vida cotidiana têm adquirido relevância. Exemplos colhidos na história contemporânea tem nos mostrado que o anseio pela representatividade e pelos ditos “valores democráticos” alcança hoje Estados-nação outrora totalmente afastados da cultura ocidental. Também os direitos fundamentais, resultantes de sistemas normativos criados por Estados Democráticos (e somente imagináveis nesse contexto), passam gradualmente a obter reconhecimento e eficácia nas relações particulares.

A democracia é responsável por criar o ambiente para a proteção e a efetiva realização dos direitos humanos e fundamentais. Nesse sentido a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) a reconhece como uma espécie de direito fundamental, a exemplo de seu artigo XXI, III, que assim dispõe: “A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.”

Um ambiente pautado pelo amplo processo democrático fortalece a soberania popular e viabiliza que a lei, próprio arcabouço do Estado Moderno, seja formatada em consonância com os anseios de seus cidadãos, dentro de um contexto multicultural, no qual já não existe espaço para elos exclusivos e totalizantes de identidade (nação). Cria-se ambiente propício

para o debate racional e o respeito às liberdades individuais e outras categorias de direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, cujo resguardo outrora foi atribuído exclusivamente ao legislador, passou a ser protegido de modo mais eficaz (reconhecida sua violação direta em situações concretas), alastrando-se para relações particulares, posicionamento sequer imaginável na história recente.

De igual modo assim ocorre na seara política em relação ao ganho de importância dos processos democráticos, pois justamente na situação de crise das instituições e das estruturas estatais que o fenômeno da democratização desponta como via legítima para o debate de temas afetos à sustentabilidade, promovendo o ingresso desse tema relevante do campo da sociedade civil para os aparatos institucionalizados, ou seja, para as estruturas dos Estados Modernos, viabilizando sua discussão pelo parlamento, ou seja, seu ingresso na esfera política formal e, conseqüentemente, a deliberação de políticas públicas que lhe possibilitem maior alcance.

#### **4 Democracia e participação social**

Convém rememorar que “Estado de Direito” e “Estado Democrático”, embora hodiernamente correspondam a conceitos imbricados, já assumiram conotações divergentes. Basta que se atente para o fato de que o “Estado de Direito” não caracterizava necessariamente o interesse de todos os segmentos ou parcelas da sociedade. Limitava-se ao préstimo de serviços mínimos, garantindo às camadas prósperas emergentes a liberdade de atuação sem a interferência estatal direta.

Nova concepção adveio com o processo de democratização do Estado. Segundo Bastos

[...] os movimentos políticos do final do século XIX, início do século XX, transformam o velho e formal Estado de Direito num Estado Democrático, onde além da mera submissão à lei deveria haver a submissão à vontade popular e aos fins propostos pelos cidadãos. Assim, o conceito de Estado Democrático não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia, pelo contrário, é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. Diferentemente do Estado de Direito - que, no dizer de Otto Mayer, é o direito administrativo bem ordenado - no Estado Democrático importa saber a que normas o Estado e o próprio cidadão estão submetidos. Portanto, no entendimento de Estado Democrático devem ser levados em conta o perseguir certos fins, guiando-se por certos valores, o que não ocorre de forma

tão explícita no Estado de Direito, que se resume em submeter-se às leis, sejam elas quais forem. (1999, p. 157)

Na história recente do Brasil o aumento das necessidades de participação política e o descontentamento com o déficit de representatividade já pode ser identificado em meados da década de 70, seja nas revoluções ou manifestações contrárias à ditadura militar ou pelos protestos característicos da década de 80, no período de redemocratização, que ensejaram o fim das eleições indiretas para a Presidência da República.

Avritzer (2009, p. 27-53), citado por Ferreira e Matos (2012, p. 174), afirma que um dos motivos para a mudança dos sistemas democráticos representativos e, principalmente, para a intensificação dos movimentos sociais decorre do acréscimo da demanda por prestação de contas e a necessidade de transparência nos governos. Nas palavras daquele autor: "houve redefinição na forma de fazer política, rompendo com a baixa participação e o clientelismo político, os quais eram predominantes na década de 80".

A força dos movimentos sociais tem adquirido relevância desde a década de 60, perpassando por movimentos locais, em parte com a colaboração da Igreja Católica, na década de 70, sob os auspícios da "Teologia da Libertação", e a consequente criação de organizações não governamentais - ONG's na década de 80, com apoio de partidos políticos alinhados à esquerda e centro-esquerda (PAULA, 2005).

Constata-se, portanto, a existência de pelo menos dois modelos de gestão pública no seio ao aparato burocrático brasileiro: a gestão gerencial e a gestão societal (PAULA, 2005). A primeira, característica dos governos inglês e norte-americano da década de 80, prima pela implementação do empreendedorismo e dos ideais de profissionalização, típicos do setor privado. Esse último, diferentemente, tem sido construído nas últimas décadas, sobretudo a partir da década de 60, com uma concepção:

a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAULA, 2005, p. 39)

Atualmente o processo pelo qual são debatidas e aplicadas as políticas públicas no Brasil é caracterizado pela preponderância do modelo gerencial, com rígido controle de desempenho e estabelecimento de metas de produtividade e eficiência. De igual modo o exercício das atividades burocráticas de administração e execução dos serviços públicos remanesce a cargo de órgãos especializados, pautados pelo critério técnico,

instrumentalizando a opção política - e não raro a condicionando - por esse viés (por exemplo, o Ministério do Planejamento, no Poder Executivo Federal).

O modelo societal de gestão pública, embora relegado a um papel secundário, foi explicitamente acolhido no Brasil, autorizando desse modo que, em determinados assuntos e sob determinadas circunstâncias, a população pudesse comparecer e participar diretamente na tomada de rumos da administração.

A par da notoriedade e do correspondente ganho de importância dos movimentos sociais, constata-se a modificação gradual das estruturas burocráticas, que passaram nos últimos anos a compreender espaços de deliberação de representantes da sociedade civil.

A participação popular, de igual sorte, tem adquirido características institucionais, de modo que sua atuação passou a ser condicionada a critérios formais, mais rígidos, como condicionante para seu ingresso na própria estrutura do Estado.

Perceptível que a participação da sociedade civil organizada, embora caracterizada inicialmente pela atuação extra estatal, tem ingressado na estrutura governamental, compondo instituições coletivas de caráter consultivo destinadas a fornecer elementos e pontos de vista ao administrador público, auxiliando-o na escolha de prioridades e na forma de execução de políticas públicas.

No âmbito do direito positivo brasileiro o exercício do controle e participação social é garantido de forma expressa em dispositivos legais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estimula a participação popular no processo de elaboração do orçamento e determina medidas para a transparência das contas públicas. Nesse sentido o disposto no artigo 48 do referido diploma legal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

[...]

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

No texto da Constituição da República constam, de igual modo, dispositivos que resguardam o direito de participação da sociedade civil na gestão governamental, seja na qualidade de fiscal dos atos praticados pelos governantes, seja no exercício de influência direta nas políticas públicas, mediante consultas populares. A título exemplificativo o artigo 5º, LXIII, do texto da Constituição:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Seguindo a mesma linha o artigo 29 da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Com idêntica relevância os artigos 194, VII e 204, II, que também asseguram a participação popular:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Outros diplomas legais podem ser enumerados, os quais conferem ao cidadão não somente a possibilidade de fiscalizar, mas também de participar dos atos do Poder Público: 1) Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações) - artigo 113, §1º; 2) Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da cidade) - artigo 4º, III e artigo 44; 3) Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação) - artigo 3º, V; artigo 9º, II.

No tocante à participação da sociedade civil no âmbito da proteção ambiental a Lei nº 6.938/81 instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, órgão consultivo e deliberativo que, na sua composição, conta com membros da sociedade civil, de acordo com a organização estipulada pelo Decreto nº 99.274/90.

O agir da sociedade civil organizada compreende, portanto, variada atividade, não somente na condição de fiscalizadora das decisões e políticas públicas, mas também desempenhando o papel de co-gestora, participando diretamente na elaboração dos projetos e no préstimo de informações relevantes aos agentes públicos incumbidos de promover a execução de medidas ambientais com impacto na sociedade.

Sob a perspectiva institucional, de aparelhamento da atividade de gestão estatal, a participação da sociedade civil nos conselhos (federais, estaduais, municipais) traz relevante colaboração para as instâncias e órgãos governamentais, pois

constituem instância legitimante de decisões, participam da regulamentação e tem competência para atuar dentro dos princípios e bases que a lei fixar. Vários dos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil tem funções e atribuições de formular política e seus instrumentos – normas e regulamentos, na forma de resoluções e deliberações normativas. Também tem papel indicativo, ao aprovarem proposições a serem encaminhadas ao Congresso, ou moções a serem encaminhadas a autoridades responsáveis [...] O funcionamento dos colegiados, nos municípios, estados ou governo federal suplementa as Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional, que se ocupam de temática variada e não tem condições de dedicar-se a fundo aos temas ambientais. Trata-se de atividade normativa que não substitui o poder legislativo, mas que detalha e regulamenta a legislação ambiental. (RIBEIRO, 2014, s.p.)

Diante das diversas nuances que o tema “controle social” adquire, mormente em razão dos papéis desempenhados pela sociedade civil organizada, com o propósito de fazer ingressar novos assuntos na esfera pública, não há como deixar de reconhecer a necessidade de uma ação articulada entre a sociedade civil organizada (organizações não governamentais, associações civis, fóruns) e as novas institucionalidades criadas com o propósito de trazer para o âmbito político-formal a participação popular. Nesse sentido a advertência de Tonella:

Percebe-se agora que a ampliação da participação democrática – que ao final dos anos 80 parecia ser cristalina e um processo sem volta – sofreu reveses importantes no anos 90, e que estão presentes na sociedade concepções diferentes de formas de participação. No campo de discussão específica sobre os Conselhos Gestores, entende-se que são estruturas ainda em formação, que constituem espaços importantes de participação coletiva e, principalmente, de fiscalização dos destinos de verbas públicas, mas que não substituem a articulação da população em movimentos sociais (2004, p. 143).

Será no âmbito das novas estruturas de participação popular que será possível o surgimento de novas esferas, de instâncias de deliberação que possibilitem superar os problemas decorrentes da fraqueza de legitimidade, comum ao instituto da representação democrática.

## 5 O papel das Tecnologias de Informação e Conhecimento – TIC's

As novas tecnologias de comunicação, especialmente a Internet, tem contribuído de forma relevante para a disseminação de informações em tempo real, proporcionando que questões locais, usualmente com repercussão em um contexto restrito, viessem a ser objeto de escrutínio público em nível global. São inúmeros os casos na história recente no qual as tecnologias permitiram formas até então inconcebíveis de protesto. Cite-se, a título exemplificativo, os protestos estudantis na Praça da Paz Celestial, na China, no ano de 1989 (cuja divulgação foi exitosa em decorrência das tecnologias de fac-símile), e os recentes protestos desencadeados no Oriente Médio, a “Primavera Árabe”.

Não é equivocado admitir que, a par do ganho substancial de liberdade de expressão, os processos de comunicação entabulados pelos meios eletrônicos se utilizam de dados privados de seus usuários, relacionados à sua privacidade e intimidade, situação essa que tem ocasionado discussões referentes aos limites do uso desses dados, o que levou os países integrantes da União Europeia a reconhecer o direito do usuário à “autodeterminação informativa” (GALINDO, 2006, p. 329).

Por outro lado, a crescente disponibilização de informações pelos usuários das TIC's atinge não exclusivamente o indivíduo, pois também o aparato administrativo do Estado, à

medida que legitima e se utiliza de tecnologias de informação para a obtenção de dados de seus súditos<sup>3</sup>, também se submete ao escrutínio popular<sup>4</sup> (LEMOS; LÉVY, 2010, p.65).

A participação popular está condicionada à existência de um fluxo de informações originário do Estado e de todo o seu aparato. É a riqueza de elementos cognitivos e o respeito aos direitos individuais que tornarão possível o exercício de um controle social de qualidade. Nesse sentido a percuciente observação de Bresser:

Na verdade, a descentralização e a responsabilização social dependem da existência de direitos do cidadão, começando pelo direito à total divulgação de informações sobre os órgãos públicos. Em outras palavras, dependem da existência do Estado de Direito e, mais amplamente, do avanço da democracia. A democracia não é um substituto para a descentralização e a responsabilização social, mas estas são resultados do processo de democratização e ao mesmo tempo fatores que contribuem para uma melhor governança democrática. O avanço da democratização – com a transição do primeiro estágio de democracia, quando já existem eleições livres mas as elites continuam a exercer quase todo o poder, para formas mais avançadas de democracia depende essencialmente do aumento do debate público e de várias formas de responsabilização social que brotam em âmbito local e são alimentadas pela transmissão de poder (2005, p. 90).

No tocante ao regime democrático, a utilização das tecnologias de informação oportuniza a obtenção de informações abundantes, fidedignas e qualificadas. Tais condições desencadeiam, a princípio, o incremento da compreensão dos eleitores e o melhor exercício do seu direito de voto, habilitando-os a escolher os candidatos mais capazes (GALINDO, 2006, p. 125).

Ainda que não se concretize a promessa de uma democracia direta virtual, ou uma “ciberdemocracia planetária”, como propõe Lemos e Lévy (2010, p. 35), as TIC’s constituem interessantes instrumentos para a criação de espaços virtuais de deliberação (ágoras virtuais) nos quais, além da troca de informações e opiniões, abre-se oportunidade para a obtenção de consenso ou, nas hipóteses mais realistas, uma posição majoritária sobre determinados temas de relevância pública.

---

<sup>3</sup> Vide, no Brasil, a gama de atos normativos que se propõem a regulamentar instrumentos de “obrigações tributárias acessórias” os quais determinam o préstimo de informações fiscais pelos contribuintes e responsáveis (Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física – DIRPF; Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – DIPJ; GFIP, DCTF, LALUR, DIMOB, DISO, DOI, entre outros).

<sup>4</sup> Nesse sentido as exigências de transparência e a disponibilização de dados públicos na rede mundial de computadores.

No contexto das estruturas existentes, voltadas para a aproximação de um modelo de democracia direta, o uso das TIC's poderia proporcionar que a própria população interessada viesse a compor as pautas de assuntos passíveis de deliberação nos conselhos de deliberação e gestão.

## 6 Considerações finais

Há pelo menos quatro décadas o tema “sustentabilidade” tem sido abordado nas searas acadêmica, diplomática, econômica e jurídica. Contudo, ainda se reveste de grande complexidade, percebida não raras vezes na falta de clareza de propósitos e de consenso para sua efetiva concretização no âmbito global, situação que foi apelidada por Veiga (2013, p. 131) de “desgovernança da sustentabilidade”.

A busca pelo significado e pelo conteúdo do conceito de sustentabilidade no meio científico é uma necessidade, decorrente do aumento gradativo de fatores de degradação do meio ambiente, situação que não se restringe ao aspecto ecológico, mas abrange também as próprias relações do homem no contexto social (suas relações no meio político e econômico).

O debate tem intrínseca ligação com o tema “desenvolvimento”, relacionado com o propósito de implementação de condições ideais para a vida humana. Todavia, a compreensão do que seja desenvolvimento ainda é moldada pela ótica do mercado, que leva em consideração quase que exclusivamente fatores econômicos, já sabidamente insuficientes para mensurar reais condições de bem-estar. Nesse sentido basta que se atente para a utilização frequente do PIB (Produto Interno Bruto) como indicador de riqueza de determinado Estado-nação.

O modo de produção do conhecimento científico até então tem justificado essa ótica, pois valoriza a adoção do método cartesiano em detrimento de matrizes de pesquisa mais abrangentes, focadas na complexidade dos fenômenos, em especial suas relações e efeitos fora do âmbito acadêmico. Evidente que o método científico tradicional, pautado na redução e simplificação dos fenômenos, levou à compartimentação dos campos dos saberes, contribuindo para a dificuldade na compreensão de sua complexidade e, não raro, dando ensejo a crises éticas (como, por exemplo, a pesquisa com células-tronco, a manipulação do código genético e a transgenia).

A crença na possibilidade de completo domínio da Natureza, tratando-a como objeto isolado, passível de decomposição e análise, foi útil ao progresso da manufatura e também do subsequente processo de industrialização, contribuindo para o surgimento de uma nova racionalidade, justificadora da exploração da Natureza e do homem.

Se é verdade que a aplicação exagerada do sistema capitalista, aliada à globalização, tem causado crescente degradação ambiental e crises humanitárias, também é fato que a democracia, surgida no contexto da Idade Moderna, constitui uma contribuição positiva e, talvez, o meio para a busca de soluções, propiciando o debate e a governança mundial (sem olvidar do local) sobre os temas “desenvolvimento” e “sustentabilidade”.

Por esse viés democrático, aliás, tem ocorrido a conscientização e o debate no contexto global, a exemplo da criação de entidades supranacionais, promoção de fóruns mundiais e a assinatura de tratados internacionais voltados para o assunto.

A par de toda a discussão e relevância que lhe tem sido atribuída no contexto global, a busca do significado do conceito de sustentabilidade, especialmente sua compreensão no âmbito local (Estados-nação) não tem sido erigidos como temas centrais pela esfera pública, sobretudo em razão da problemática do predomínio de questões e embates particulares (corporativistas) nas instituições formais do Estado.

A profissionalização da política tem oportunizado o ingresso demasiado de questões particulares no parlamento, relegando a um contexto secundário questões afetas ao interesse geral da população. Decorre de tal situação uma verdadeira mutação no propósito do sistema representativo, posto que a defesa de interesses corporativos tem lugar na representação funcional, desvinculada da noção de representação geral ou partidária.

É nesse contexto que os temas “sustentabilidade” e “desenvolvimento” permanecem aparentemente afastados da discussão política, o que tem contribuído para soluções pontuais, artificiais e segregadas no campo legislativo e na criação de políticas públicas.

Contudo, se efetivamente há crise no sistema político formal não se pode olvidar que, por outro lado, a democracia tem se estendido para campos diversos do corpus político, propiciando o surgimento de uma sociedade civil organizada na qual aparentemente os interesses particulares, sobretudo econômicos, ainda não ganharam espaço a ponto de inviabilizar a busca pelas soluções gerais, afetas a toda a população.

Constata-se, portanto, que o fenômeno da democratização contribui para a pulverização do debate de temas afetos ao interesse público, não raro relegados pelas instâncias políticas formais a um plano secundário. Evidente que o surgimento de organizações civis e, por conseguinte, a própria democratização das estruturas sociais, torna-se possível (ou de mais fácil implementação) dentro de um contexto normativo que reconheça a Democracia como valor e princípio fundante do Estado.

A democracia, dotada de valor intrínseco e, portanto, viabilizadora dos interesses gerais (públicos), possibilita que o foro para os debates (e embates) não seja limitado às estruturas formais do Estado, mas também alcance a sociedade, corpus político por excelência. É nesse contexto, portanto, que será possível a discussão profícua e idônea do que seja a sustentabilidade e, de igual importância, qual modelo de desenvolvimento que passaremos a adotar para garantir a continuidade de uma existência digna no Planeta Terra.

A criação de instâncias deliberativas é, contudo, possível, desde que previstas formalmente e sejam utilizadas as ferramentas de tecnologia da informação e conhecimento (TIC's) que, na qualidade de instrumentos disponíveis ao Estado para o incremento das relações entre burocracia e sociedade, garantam o exercício da democracia ao proporcionar extensa gama de informações e viabilizar aos cidadãos elementos para escolhas racionais.

O uso das TIC's no escopo de desenvolvimento de um sistema de participação popular na gestão pública democrática pode avançar pela instituição de fóruns virtuais, que poderão viabilizar aos interessados a oportunidade de contribuição para a formação de pautas dos assuntos que serão objetos de deliberação. Garante-se com esse procedimento uma instância legitimadora eficaz, garantindo aos cidadãos maior espectro de participação nos campos político e administrativo.

## 7 Referências

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Salamandra, 1981.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

- BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 24. fev. 2014
- GALINDO, Fernando. **Gobierno, derecho y tecnología: las actividades de los poderes públicos**. Aranzadi, 2006.
- GUÉHENNO, Jean-Marie. **O fim da democracia**. Tradução Howard Johnson e Amaury Temporal. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- JAPIASSU, Hilton. **As paixões da Ciência**. São Paulo: Letras & Letras, 1991.
- FERREIRA, Maria Inês Caetano; MATOS, Eluammi Rocha. Democracia participativa: o plano plurianual participativo no Estado da Bahia. **Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática - Escola da Advocacia-Geral da União** Ministro Victor Nunes Leal, p. 171–188, maio 2012.
- LEMONS, Andre. LÉVY, Pierre. **O futuro da Internet: Em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010.
- MORIN, Edgar. **La vía para el futuro de la humanidad**. Tradução Núria Petit Fontseré. Barcelona: Paidós, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos. 1948. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2014.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE - Revista de Administração de Empresas - Fundação Getúlio Vargas**, nº 45, v. I, p. 36-49, jan./mar. 2005.
- RIBEIRO, Maurício Andrés. **Necessidades e potencialidades dos conselhos ambientais brasileiros**. Disponível em: <[http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/necessidades\\_e\\_potencialidades\\_dos\\_conselhos\\_ambientais\\_brasileiros.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/necessidades_e_potencialidades_dos_conselhos_ambientais_brasileiros.html)>. Acesso em: 24 fev. 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 15. ed. Porto, Portugal: Edições Afrontamento, 2007.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista paranaense de desenvolvimento** nº 106, p. 137–156, 2004. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/106/celene.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/106/celene.pdf)>. Acesso em: 24/02/2014.
- VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.