

( ) Graduação ( X ) Pós-Graduação

**DIREITOS SOCIAIS, CIDADANIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA:** contribuições para o debate crítico

**Jairo de Carvalho Guimarães,  
Universidade Federal do Piauí – UFPI,  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP  
jairoguimaraes@ufpi.edu.br**

### RESUMO

O objetivo do presente estudo é descrever as relações que envolvem a gestão democrática, os direitos sociais e a cidadania, sob o cenário do Estado Democrático de Direito. Desenvolve-se uma análise quanto às implicações para os arranjos sociais, notadamente aqueles com maiores índices de fragilidade, no que diz respeito à redução, à supressão ou à cessação dos direitos sociais em territórios aparentemente democráticos. O enredo teórico é consubstanciado por considerações sobre os fatores que dão entorno à ordem democrática e a aspectos que supostamente garantem uma democracia legitimada apenas pelo direito ao sufrágio universal. Porém, como foi possível constatar, uma gestão democrática pressupõe a adoção de medidas visando ao bem comum e voltada para o atendimento das demandas da sociedade, por meio de ações sistemáticas e permanentes de combate à pobreza, à mitigação das desigualdades sociais, à eliminação da marginalização dos grupos em desvantagem e à implementação de políticas públicas assertivas que, de fato, promovam o equacionamento dos problemas sociais graves que acometem a sociedade brasileira. O artigo tem, portanto, o propósito de ampliar o debate com vistas a aprofundar a análise da situação relatada, buscando alternativas que garantam os direitos sociais, tornando consistente a relação Estado-sociedade.

**Palavras-chave:** Arranjos Sociais; Direitos Sociais; Cidadania; Gestão Democrática.

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira comprova, ao longo das três últimas décadas, que o cidadão não consegue evoluir cognitivamente e materialmente atuando na retaguarda social, isto é, esperando o atendimento de favores. Talvez seja inapropriado mencionar a expressão “favores”, quando a questão diz respeito à cidadania, porque revestida das imbricações subordinadas aos direitos sociais. A emancipação e o sentimento de pertença advêm da atuação assertiva e articulada do sujeito social, via democracia deliberativa, consolidada e exercida em sua totalidade. Uma questão, todavia, merece ser lançada como ponto de partida neste desafio de construir uma concepção que possa convergir visando ao protagonismo dos coletivos sociais: Como garantir esta participação quando os grupos em desvantagem (vulneráveis socialmente) não dispõem do básico para a própria subsistência?

A cidadania não se sustenta por inércia, indiferença ou opacidade do sujeito social (SANTOMÉ, 2003; MIGUEL, 2016; BOBBIO, 2018; CHAUI, 2007). A cidadania é providenciada por meio da intenção do sujeito social em promover a transformação do coletivo social, alterando os destinos coletivos, portanto. Tal situação pressupõe participação ativa no processo de encaminhamento, consenso e decisão sobre políticas públicas voltadas para o bem-estar de determinado grupo em desvantagem. A ideia que permeia esta visão é que, para que seja consubstanciada a cidadania, haja a precedência da promoção de políticas públicas assertivas e efetivas, tomando a gestão democrática como fator indissociável para a realização sistemática do controle social.

Uma gestão democrática não se desvela apenas pelo caráter negociado das decisões tomadas e pela aplicação de ações que resolvam os problemas da maioria, mas também pelos resultados que tais medidas promovem, garantindo a eficiência gerencial (SIQUEIRA et al., 2020), daí a importância de sua efetividade junto aos destinatários do serviço ou do equipamento público.

Dito de outro modo: a cidadania se fortalece na medida em que as ações governamentais reconhecem os direitos do sujeito social, porém, a realidade expressa outro cenário, uma vez que os direitos poderão ser garantidos não a partir dos regramentos constitucionais – ultimamente desconsiderados de plano por gestores públicos de plantão – mas projetando as mobilizações dos grupos sociais com vistas a impulsionar uma repercussão midiática, implicando na revisão decisória de tais gestores.

Embora o sistema democrático vigente admita a relação representante x representados, é inconcebível a terceirização da decisão dos destinos coletivos. O controle social se torna,

assim, um instrumento hábil para refrear as articulações políticas que tenham como propósito encaminhar vantagens para minorias, medida bem característica da sociedade política atual, a reboque de um sistema capitalista que é detentor das orientações emanadas pelo mercado. Neste ponto, convém registrar: mercado, Estado e sociedade civil parecem caminhar para um ponto inconciliável, daí que os estatutos sociais são remanejados para uma ordem inferior, não constituindo, destarte, uma prioridade enquanto políticas públicas voltadas para prover as necessidades dos grupos precarizados.

Por meio da cartografia social é possível diagnosticar as forças, relações, contextos, realidades e imbricações que há nos grupos sociais, explorando e desenvolvendo diagramas sociais capazes de mensurar as subjetividades e as necessidades, visando ao uso de medidas no campo das políticas públicas com vistas a equacionar os problemas identificados. O desalinhamento entre as decisões estatais e o atendimento das demandas dos grupos em desvantagem implica em colocar a própria democracia sob suspeita, alargando as desigualdades sociais, isto porque a parcialidade não se justifica em um ambiente que impõe ao Poder Central a definição de programas, projetos, subsídios e investimentos destinados ao máximo possível de destinatários sociais. Sobre a desigualdade social, Giovanni e Nogueira (2018) assim se expressam:

A desigualdade social dá os contornos da estrutura social brasileira e tem impacto sobre questões tão relevantes quanto o destino da democracia e a garantia de justiça social; remetendo, em última instância, à solução de problemas tão dramáticos como a violência, a pobreza e a segregação (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 446).

O fato é que, no Brasil, a ordem democrática corrente está desatenta para a solução dos problemas dos coletivos precarizados, porque a orientação acerca das decisões que hipoteticamente deveriam conceber o bem-estar da população como propósito seminal, advém de grupos minoritários e privilegiados, detentores do poder ou base de sustentação do Poder Executivo. É a elite dirigente, conforme sustenta Chaui (2007), quem determina as prioridades em termos de políticas públicas. Neste aspecto, há naturalmente conflitos intermináveis e a sociedade, como receptáculo dos serviços e dos bens públicos de considerável abrangência, reconhece as fragilidades que permeiam a relação Estado-sociedade.

Assim, constata-se que os arranjos sociais desfavorecidos estão subjugados pela onda capitalista e pelo mecanismo excludente do liberalismo econômico. As ações que deveriam marcar o consubstanciamento entre sociedade e Estado se mostram inócuas, insuficientes e inoportunas, além de não considerar o propósito fulcral de um gestor público, que é atender aos

interesses da maioria da população, mesmo sob o domínio da discricionariedade. O problema é que esta margem de decisão do gestor público, no âmbito das políticas públicas, não consigna uma postura nascida da participação democrática, isto é, não contempla a deliberação contida nas discussões, debates, dissensos e consensos dos coletivos sociais, em espaços consagrados para a formação da consciência política coletiva.

## **2 A DEMOCRACIA COMO SISTEMA MEDIADOR**

Quando o poder é legitimado pelo voto popular, em respeito ao regime democrático e, portanto, às regras do jogo político vigentes, torna-se desconfortável rotular determinado gestor de autoritário, tendencioso, inescrupuloso e defensor de privilégios, uma vez que as instituições estariam atuando dentro dos limites constitucionais e, neste caso, a solidez e a higidez das relações constituídas entre os três Poderes estariam asseguradas. Por outro lado, como revelam Gonçalves e Megali Neto (2019, p. 118), “As democracias poderiam morrer não apenas pelas mãos de generais, mas, também, pelas mãos de representantes eleitos pelo voto popular”. Neste ponto é preciso estar alerta, pois o que pode aparentar uma conduta natural de um gestor público, sempre sob o pretexto da atmosfera democrática, o propósito último pode estar travestido de práticas e de interesses antidemocráticos. A democracia, para garantir os direitos sociais, precisa atuar como sistema mediador na relação entre Estado e sociedade, portanto.

Norris (2017) defende que não há evidências empíricas de que os direitos civis e políticos se deterioraram em democracias ocidentais, porém, o mesmo não se pode afirmar quanto aos direitos sociais amplos, tendo em vista que não obstante a ordem democrática se constituir em condição basilar para a promoção da liberdade e da igualdade, em países democráticos administrados por governos populistas ou por radicais da extrema direita, a caracterização da revitimização dos sujeitos sociais, resta comprovada.

Isto se dá por dois principais motivos: 1) A democracia é excludente, porque se apoia meramente nos regramentos eleitorais, sem compreender que a dinâmica social é determinada por outras variáveis – culturais, econômicas, ontológicas, políticas – as quais não são contempladas por meio da realização de políticas públicas efetivas; 2) O desinteresse e a apatia das pessoas no processo de participação política implica no distanciamento da sociedade em relação ao Poder Público, este que se firma na condição de provedor das condições fundamentais visando a instituir a igualdade.

Neste ponto, autores como Bobbio (2018), Santos (2013), Miguel, (2016), Boschetti (2018), Raichelis (2015) e Santomé (2003) acentuam o caráter precário da cidadania, e tal condição se estrutura na medida em que a aspiração do sujeito comum não se desenvolve adequadamente no que concerne às ações de resistência, politização e mobilização, tendo em vista que se trata de um problema de natureza humana, como pontua Schumpeter (2008).

Na visão do economista austríaco – para além da sua crítica incisiva em relação à postura formativo-política das pessoas no ambiente democrático – o sistema político nas democracias dificulta a participação ativa das pessoas comuns, não porque o sistema é totalmente impermeável ao ingresso das pessoas com menor discernimento cognitivo, mas, em boa dose, face à incapacidade e à incompetência das pessoas em se articularem visando à sua inserção no contexto sociopolítico. *Grosso modo*, as pessoas expressam desinteresse pelo debate político também em razão da sua descrença nos políticos e nas promessas vãs que em épocas de eleições são enfaticamente apresentadas pelos postulantes aos cargos eletivos. Esta ausência dos cidadãos no processo político enfraquece a democracia e, neste sentido, facilita a negação e a retenção de direitos sociais em todas as suas dimensões, porque o controle social e a participação ativa se mostram insuficientes para impor condições favoráveis aos grupos marginalizados.

Adicionalmente, ainda conforme Schumpeter (2008), esta ausência deliberada no processo político-institucional contribui, por exemplo, para o aumento da corrupção em regimes capitalistas, face ao desinteresse das pessoas em se tornarem politicamente capazes de debater, discutir, reivindicar e lutar por seus direitos de longo prazo. A este respeito, Schumpeter (2008) afirma que

Os eleitores, portanto, se provam juízes ruins e, na verdade, corruptos de tais questões, e muitas vezes eles até mesmo se provam maus juízes de seus próprios interesses de longo prazo, pois é apenas a promessa de curto prazo que conta politicamente e apenas a racionalidade de curto prazo é que se afirma efetivamente (SCHUMPETER, 2008, p. 260-261).

Com base na análise de Schumpeter sobre o modelo democrático, Chaui (2007) elabora alguns traços, conforme se pode conferir no Quadro 1, todos conectados por meio de uma teia instrumental capaz de fortalecer ou enfraquecer o regime democrático de uma nação.

Quadro 1 – Características do modelo democrático

1	A democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por voto.
---	--

2	A função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los – a política é uma questão de elites dirigentes.
3	A função do sistema eleitoral, sendo a de criar o rodízio dos ocupantes do poder, tem como tarefa preservar a sociedade contra os riscos da tirania.
4	O modelo político baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda que, na qualidade de maximizador racional de ganhos, faz com que o sistema político produza distribuição ótima de bens políticos.
5	A natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da “vontade geral”, através do aparelho do Estado, que reforça acordos, aplaina conflitos e modera as aspirações.

Fonte: Chauí, 2007, p. 145.

A leitura pormenorizada do Quadro 1 remete à compreensão de que a democracia é um sistema complexo, instável e inconcluso, e que, naturalmente, não provê, por intermédio das políticas públicas conduzidas pelo ente estatal, as demandas de uma sociedade fragilizada pelos desequilíbrios econômicos e pelas desigualdades sociais. Em tese, a vontade geral deveria prevalecer na ótica dos gestores públicos, mas, como medida aplainadora, conforme assenta Chauí (2007), muitas ações são meras medidas de caráter transitório – com o propósito de acalmar as massas – sem uma concepção de permanência, a qual fundamenta os artefatos teóricos que discutem as políticas públicas. Como destaca Dagnino (2004), há uma confluência perversa entre a democracia, o processo de participação do sujeito social nas decisões do Estado e o escopo cartesiano moldado pelo arcabouço neoliberal.

Conforme afirma Santomé (2003), em circunstâncias dominadas pelo neoliberalismo, os ideais, as propostas e os propósitos vinculados à justiça social, à solidariedade e à democracia, não raro, são expressões desprovidas de sentido e sem conexão com a realidade constatada na vida dos coletivos precarizados, isto porque o mundo presente – e, portanto, o sistema democrático brasileiro, em específico, – é orientado por medidas econômicas, as quais amplificam a pobreza, reafirmam as desigualdades, fortalecem a invisibilidade do sujeito social e deixam à própria sorte o caráter humano que deveria orientar os elos ontológicos.

De acordo com as ideias de Araújo e Guimarães (2021), a configuração do construto cidadania percorreu um longo caminho até se estabilizar na dimensão contemporânea. Ao debater sobre a exclusão social, considerado um dos aspectos mais evidentes da realidade brasileira, Lavinás (2002, p. 27) a conceitua desta forma: “[...] é tomar um registro mais amplo que o da carência ou do déficit de renda para informar o debate da pobreza. É transitar do universo restrito do não atendimento das necessidades básicas e vitais para o espaço da equidade [*sic*], da emancipação e do pertencimento”.

Num sistema democrático imaturo e inconcluso, porque ausentes as características atinentes ao mecanismo participativo das pessoas comuns, a gestão democrática, consignada pela geração permanente de bem-estar social, consubstancia-se por meio das decisões subjetivas, isto é, por meio de um sistemático processo de apreensão dos problemas mais latentes, das prioridades dos coletivos sociais e da formulação de políticas públicas que consagrem a solução destas questões. Trata-se, assim, da busca de conciliação entre a racionalidade de pensamento (que, em princípio, seria ditada pelos normativos mercantis) e a racionalidade de ação (que representa a compreensão do papel social do Poder Público na tomada de decisão a partir da sensibilização das demandas), conforme propugna Schumpeter (2008), para quem

A racionalidade de pensamento e a racionalidade de ação são duas coisas diferentes. A racionalidade de pensamento nem sempre garante a racionalidade de ação. E a última pode estar presente sem qualquer deliberação consciente e independentemente de qualquer habilidade de formular a razão de sua ação corretamente (SCHUMPETER, 2008, p. 259).

O dilema que mantém estremecida a relação Estado-sociedade, influenciando o processo de garantia dos direitos sociais, muito se encontra permeado por fatores conectados com o regime democrático, pungido pelo mecanismo capitalista. Em estudo comparativo desenvolvido por Akkoyunlu (2021, p. 216), o Brasil está em último lugar (de um total de 137 países participantes) no item “[...] ‘confiança pública nos políticos’ e próximo o fundo do poço para ‘desvio de fundos públicos’, ‘eficiência nos gastos do governo e ‘transparência na tomada de decisões do governo’”. Esta situação contrasta com os discursos atuais pautados em estereótipos democráticos, os quais tentam justificar a atuação governamental no combate às desigualdades, sendo que estas dificilmente serão mitigadas se, internamente, o Poder Público não adotar mecanismos de *compliance* e de *accountability* e, externamente, se o tecido societário não se mobilizar, via controle social, na busca do fim dos desmandos produzidos no ambiente estatal.

Importa mencionar que, mesmo em regimes democráticos, há vestígios de autoritarismo, como postula Loxton (2021), para quem estes resquícios em nações democráticas vêm revestido de três formas: organizacional, institucional e territorial. Loxton (2021) reafirma que os tentáculos dos arbítrios, mesmo sob a ordem democrática teoricamente realizada, podem avançar em várias frentes. Para ele, os vestígios autoritários “[...] são resquícios de ditaduras extintas nas democracias atuais” (LOXTON, 2021, p. 146).

O modelo brasileiro, como exemplo atual, indica um sistema de representação política e de espaços públicos de participação democrática desalinhados com a realidade social, cujo

distanciamento fere diretamente as concepções defendidas por Dahl (1997) e por Cremonese (2007), para quem a democracia brasileira representa apenas uma aproximação do ideal democrático em seu aspecto elementar, isto é, a atuação estatal visando ao suprimento das necessidades dos seus cidadãos. Em reforço, busca-se em Chaui (2007) a concepção de democracia, para quem “[...] a democracia, modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade sócio-econômica [sic], é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia” (CHAUI, 2007, p. 148). Neste ponto, convém ratificar a importância de um sistema de proteção social que, sob a aura democrática, assegure a cidadania.

### **3 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL, CIDADANIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA**

A discussão sobre o modelo de garantia dos direitos sociais e, portanto, no desenvolvimento de uma gestão política que seja democraticamente abrangente, perpassa pelo reconhecimento da realidade na que vivem (ou subsistem) os sujeitos sociais. Quando o gestor público não é capaz de constatar, apreender e avaliar com elevado domínio a situação dos grupos precarizados, provavelmente os encaminhamentos decisórios para o campo das políticas públicas com muita dificuldades alcançará um contingente expressivo de demandantes sociais.

Particularmente, este cenário se manifesta com mais ênfase quando a nação é atingida por alguma crise – como a pandemia da COVID-19, por exemplo – a qual desloca as atenções do Poder Público mais para as contas públicas e ao atendimento dos negócios do setor privado, do que para a qualidade da democracia e o grau de participação do cidadão nas decisões da esfera estatal (RODRIGUES, 2017).

Há sérios problemas para que o Estado aja no reconhecimento do sujeito social (MENDONÇA, 2012) como partícipe de uma complexa teia societária, de um país historicamente desigual, cujos gestores públicos atuam com eficiência e engajamento no atendimento dos interesses dos grupos dirigentes – mercado –, porém com menos ênfase na busca da solução dos problemas dos coletivos fragilizados e marginalizados.

Uma abordagem que suscita melhor exame e compreensão concerne à desestruturação e às perdas sociais dos portadores de carência, conforme denomina Raichelis (2015), as quais, na percepção de Miguel (2016) – pelo fato representarem a maioria da população no Brasil – não dispõem de capacidade para se organizar, gerando, indireta e diretamente, a ampliação do abismo social, o qual vem a se perpetuar nas relações mantidas com o Estado provedor. Neste

aspecto, importa conhecer a configuração do Sistema de Proteção Social, o qual está estruturado em quatro grandes eixos (grupos), conforme o Quadro 2, aspirando a compreender a dinâmica presente no contexto brasileiro.

Quadro 2 – Configuração do Sistema de Proteção Social no Brasil

<b>Eixos</b>	<b>Alcance</b>
Trabalho e Emprego	Foco principal no assalariamento e algumas iniciativas com relação ao trabalho rural de subsistência.
Assistência Social e Combate à Pobreza	Foco no combate à fome e transferência de renda.
Direitos Incondicionais de Cidadania Social	Saúde como direito universal e educação, com o ensino fundamental como universal.
Infraestrutura Social	Habitação, saneamento e transporte coletivo urbano, com relevância social, porém insuficiente garantia legal de acesso.

Fonte: Tejadas, 2020, p. 98.

Na visão de Boschetti (2018, p. 75), “As políticas sociais são necessárias para regular o mercado, participar ativamente na garantia do acesso ao consumo e estabelecer um suposto bem-estar social que assegure certo padrão aceitável de desigualdade social, passível de boa convivência com as relações de mercado”. No que diz respeito à gestão democrática, é possível conferir que a forma como o Poder Público – Federal, Estadual, Municipal – conduz as suas ações, por meio de decisões que contemplem o artefato social, representado pelos grupos em desvantagem, modelam o *design* social quanto à perspectiva da oferta de serviços e bens públicos.

Segundo Boschetti (2018), há sérias implicações na adoção de uma gestão democrática na medida em que a estrutura capitalista determina, por meio dos grupos minoritários e articuladores do poder, as medidas adequadas para tentar compensar os laços deletérios que supostamente envolvem o trinômio mercado-sociedade-Estado.

Diante de uma situação inesperada – crise financeira de repercussão global, pandemia, descontentamento da população com a tratamento do governo em relação ao conjunto da sociedade, corrupção latente, pobreza extremada, etc. – que pode suscitar antagonismos decisórios do Poder Público, a adoção da opção gerencial em detrimento da alternativa que premia a “[...] primazia da democracia, da legitimidade e da participação cívica” (RODRIGUES, 2017, p. 89) implica no empobrecimento das relações entre sociedade e Estado, em sua configuração gestonária.

Uma democracia consolidada e madura pressupõe não apenas a universalização do direito ao voto, mas, essencialmente, que no seu bojo haja a promoção sistemática de políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas aos grupos em desvantagem, aos coletivos sociais

precarizados, aos desvalidos, aos abandonados, aos marginalizados pela sociedade. Isto decerto reforça o construto cidadania, promovendo uma agenda positiva de inclusão social, em seu aspecto pragmático, porque é este o papel principal de um Estado que se submete a buscar o bem comum, constituindo-se esta como a viga mestra de um Estado Democrático de Direito. Em reforço e na voz de Chaui (2007, p. 146), [...] a democracia é um sistema que mantém equilíbrio entre as demandas dos cidadãos e as ofertas do Estado. Cada vez que um Estado é capaz de responder satisfatoriamente às demandas da cidadania, o regime é democrático”.

Não se pode atribuir ao sistema, às vezes disfuncional, da Administração Pública a responsabilidade pela postura democrática na forma de gerenciar um organismo que tem o papel de atender às demandas societárias. Embora se reconheça que a “[...] morosidade do serviço público, exagerado apego aos regulamentos, excesso de formalismo, resistência a mudanças, despersonalização dos relacionamentos, exibição de sinais de autoridade e conflitos com o público”, conforme indicam Sant’anna e Almeida (2021, p. 3), esta realidade não deve justificar as ações medianas ou quase inexistentes do Poder Público no trato com as questões sociais da contemporaneidade.

Sabe-se que uma gestão antidemocrática pode se revelar não apenas na adoção de políticas públicas – ou, como diz Dye (2014), na decisão de não fazer, porque o “não fazer” no âmbito do apartato estatal significa uma decisão que não obteve a chancela na condição de prioridade, ocupando outra deliberação o seu lugar, portanto – mas, também, em Portarias, Decretos, Leis, etc. Como já mencionado, o Brasil anteriormente possuía uma denominada democracia inconclusa ou, como preferem Bittencourt e Pase (2015), “não amadurecida”, mas atualmente a democracia se mostra ameaçada, considerando que a condições para a participação dos arranjos sociais precede o construto democrático. Recentemente, a sociedade civil foi abalada com a publicação do Decreto nº 9.759/2019 (BRASIL, 2019), comprometendo o *status* de país democrático.

Tal Decreto extingue os Colegiados da Administração Pública Federal e, conseqüentemente, influencia diretamente no mecanismo de controle social, fragilizando o processo de intervenção cidadã junto ao Poder Público. Com o fim dos Conselhos Gestores, o elo que liga sociedade e gestão pública restou debilitado, reduzindo a capacidade e o conhecimento da sociedade civil em saber como a Administração Pública seleciona, desenvolve, decide e aplica Políticas Públicas voltadas para resolver os problemas do grupos precarizados, melhorando a sua qualidade de vida. Conforme pensam Bittencourt e Pase (2015), no que diz respeito ao controle social,

Sabe-se que todo controle social requer participação, e que toda participação só é possível em estados que mais do que se intitulam democráticos, recebem e desenvolvem em seus pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma. (BITTENCOURT; PASE, 2015, p. 294).

Neste ponto, convém assentar, pelo caráter inelutável da constatação, que os desígnios neoliberais – apoiados no poderio implacável do mercado, o qual define as regras do jogo democrático na atualidade – estão estruturados de tal forma que o Estado-provedor dos direitos sociais se encontra dissociado da sociedade a quem deveria servir (COPATTI, 2010; SANTOS, 2013; PIKETTY, 2020; BOBBIO, 2018).

Para desvelar este fio narrativo que sugere o afastamento de lado a lado dos elementos envolvidos – Estado e sociedade – é importante compreender o conceito de cidadania, como ponto de partida para analisar em que dimensão a relação Estado-sociedade se estabelece sob o Estado Democrático de Direito, embora haja, explicitamente, uma lógica mercadológica interferindo permanentemente neste enredo sociopolítico. Na visão de Abbagnano (2012),

Enquanto na Antiguidade a idéia [SIC] de C. [cidadania] estava ligada essencialmente à de deveres, e na modernidade à de direitos, hoje a idéia [SIC] de C. resume a de direitos e deveres: ambos considerados essenciais para que alguém seja membro de uma comunidade. Mais precisamente, pode-se dizer que a nova C. conjuga os direitos de liberdade e igualdade com os deveres de solidariedade; neste sentido, o conceito de C. está ligado ao de democracia e é caracterizado pela necessidade de combinar a exigência de participação com a de governabilidade, por um lado, e a de justiça com o mercado, por outro (ABBAGNANO, 2012, p. 156-157).

Por outro lado, na visão de Cremonese (2007, p. 60), “[...] a cidadania é incipiente num país onde predominam a exclusão social e econômica, a desigualdade social e a violência difusa”. Neste sentido, é possível sustentar que os direitos são debatidos, conquistados, incorporados e assumidos por meio de um processo dialético-histórico, resultado das relações estabelecidas entre sociedade e Estado, por meio dos conflitos sociais em determinados momentos, os quais são necessários para demarcar os espaços de luta, não apenas como um “campo de batalha das ideias” (SANTOS, 2018, p. 274), mas, sobretudo, como um desencaixe das estruturas capitalistas que tensionam as relações e buscam emudecer as vozes das ruas. Na concepção de Manzine (1995),

Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para uma sociedade

melhor. Mas, o primeiro pressuposto dessa prática que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento destes se estenda cada vez mais a toda a população (MANZINE, 1995, p. 10).

Sob uma perspectiva histórica, os direitos do cidadão são conquistados na medida em que os movimentos sociais e as mobilizações dos arranjos coletivos são promovidos com o propósito de reivindicar condições melhores em determinado segmento ou para imputar responsabilidade a gestores públicos que não agem em conformidade com a função social para a qual houve atribuição direta. Dito de outra forma, os direitos sociais só restam garantidos a partir iniciativas sistemáticas, permanentes e articuladas de grupos sociais, visando à busca de novas perspectivas institucionais, culturais, sociais e econômicas.

Tomando os estudos desenvolvidos pelo sociólogo britânico T. H. Marshall na sua referenciada obra *Citizenship and Social Class*, Rees (2016) apresenta a dimensão da cidadania, apoiando-se, para tanto, em três elementos indispensáveis à sua compreensão, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Elementos fundantes da cidadania

<b>Elemento</b>	<b>Características</b>
Civil	Composto pelos direitos necessários à liberdade individual: liberdade da pessoa, liberdade de discurso, liberdade de pensamento e fé; direito à propriedade, direito à celebração de contratos válidos e direito à justiça.
Político	Trata-se do direito de participar em um exercício de poder político, como membro de um corpo [partido político, organização política, instituição, esfera pública, conselhos, espaços de participação], investido de autoridade política ou como eleitor de tal corpo. Neste caso, as instituições correspondentes são o Parlamento e os corpos eletivos locais.
Social	Representa a gama de direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança para o direito de compartilhar integralmente o patrimônio social e de viver a vida como um ser civilizado, de acordo com os padrões prevalentes na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a ele são o sistema educacional e o conjunto de serviços sociais.

Fonte: Rees, 2016, p. 4-5.

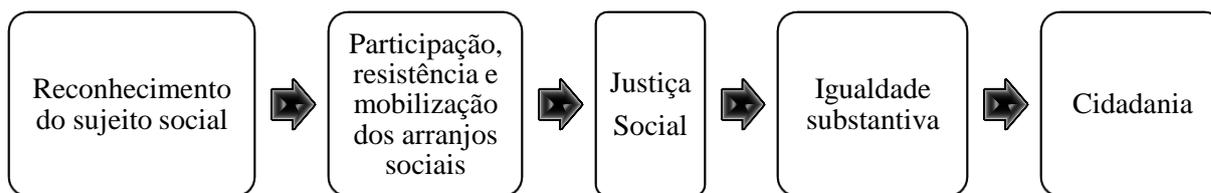
Com vistas a defender a cidadania como instrumento legítimo de transformação social e de ruptura com o panorama deletério atualmente suportado pelas classes vulneráveis, Oliveira (2015, p. 21) pontua que a cidadania “[...] é a arma insubstituível para a erradicação da miséria e da indignidade que grassam na sociedade brasileira”. Ao consignar reforço à ideia de que, ao discordar de correntes que consideram a cidadania uma consequência do sucesso econômico de um país (CREMONESE, 2007), Oliveira (2015, p. 22) assenta que “a condição cidadã é a única que pode dar sentido ao desenvolvimento econômico”. A cidadania, então, é construída com perseverança, persistência, mobilização, agregação, consenso, remetendo à participação ativa nas decisões governamentais.

De outro modo, Pederiva e Pederiva (2016) defendem uma agenda consensual dos cidadãos, cujas escolhas públicas devem representar o compromisso democrático do sistema político, caso contrário, as minorias são ainda mais enfraquecidas. Com efeito, a qualidade da democracia possui estreita relação com as iniciativas de grupos de interesses da sociedade civil em busca do atendimento das suas demandas. Sem dúvida, é uma configuração que se mostrou eficaz a partir das prerrogativas inseridas na CF/88, a qual culminou com o estímulo da participação ativa do cidadão junto à gestão pública municipal, instância mais próxima dos pleitos sociais.

Todavia, não obstante a ativação dos mecanismos de descentralização das decisões e das políticas públicas, nos termos da CF/88, com destaque à criação do SUS (Sistema Único de Saúde) e do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), o que se percebe é o aguçamento das tessituras sociais sob uma perspectiva excludente e isto é evidenciado porque se comprova que “[...] a cidadania é incipiente num país onde predominam a exclusão social e econômica, a desigualdade social e a violência difusa” (CREMONESE, 2007, p. 60), muito embora Akhmaddhian et al. (2020, p. 1892) afirmem que “[...] o melhor amigo da democracia é a descentralização”. Todas as complexificações relacionadas à pobreza e à miséria constituem uma questão-chave a ser pensada e abolida, cuja ineficiência de equacionamento dos problemas a partir da gestão pública, desconstituirá qualquer possibilidade do exercício pleno da cidadania.

Em estudo desenvolvido sobre gênero na liderança política, Park (2021) revela que a participação dos arranjos sociais se expressa com maior desenvoltura se as articulações políticas, não obstante o dinamismo do sistema político, que se move constantemente, forem conduzidas por mulheres. Para a autora “[...] as mulheres tendem a adotar uma postura mais democrática, liderança participativa e transformacional do que os homens” (PARK, 2021, p. 3). A Figura 1 apresenta um fluxo sugerido para a promoção dos direitos sociais.

**Figura 1 – Etapas do processo de construção da cidadania**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A forma de organizar alternativas consistentes de resistência, todavia, é bloqueada, em certa medida, pelos apelos populistas e extremistas, os quais tensionam os campos de disputa de poder, em nada fortalecendo o consenso, mas, de maneira diversa, estimulando o confronto desmedido e desproporcional, afastando os laços entre população e elite dirigente. Como pontua Yabanci (2016, p. 591), a corrente populista, mesmo em nações democráticas, tendem a manter “[...] as novas demandas sociais sob controle a partir de um disfarce democrático, enquanto negam o pluralismo à sociedade civil e consolidam a governança não democrática”. Sem dúvida, são obstáculos à promoção das modernas práticas democráticas.

Sob a ordem democrática, deve-se enfatizar que a cidadania é um meio para assegurar a qualidade de vida das pessoas, tendo em vista se tratar de condição necessária e suficiente visando à garantia dos direitos civis, políticos e sociais. É o fim último do processo de formação do sujeito emancipado e consciente, não manipulado pelo meio. Como mencionam Giovanni e Nogueira (2018, p. 136), a partir da concepção aristotélica de cidadania, “[...] somente como cidadão o homem realiza plenamente sua natureza”, sendo que tal condição pressupõe a participação do cidadão na *polis*, exercendo poderes típicos de uma democracia.

Sob este signo, o envolvimento participativo e ativo da sociedade no processo de implementação das políticas públicas necessárias para as pessoas viverem com dignidade se torna basilar no ambiente democrático moderno. Neste aspecto, importa destacar o que concebe Burgaya (2020), ao fazer extenso arrazoado sobre as implicações da “democracia iliberal” no contexto contemporâneo. Para o autor,

o pleno exercício dos direitos políticos sempre exigiu a existência de uma cidadania livre e com acesso adequado à informação, além do desenvolvimento de espaços de sociabilidade e áreas de deliberação, discussão e construção de consenso [esfera pública]. A democracia, mais que eleições, é cidadania informada e debate reflexivo. As urnas são um âmbito da culminação da relação política, mas não sua origem e nem o único aspecto constitutivo da democracia. (BURGAYA, 2020, p. 58).

Então, os espaços de mobilização e de resistência se tornam territórios privilegiados de reivindicação e luta, nos quais o estrato social mais fragilizado pode, coletivamente, envidar meios para garantir e ampliar os direitos, fortalecer a cidadania como forma legítima de supremacia popular, movimentar as estruturas sociais a fim de que o controle social seja sistematizado e, por fim, atuar ativamente para tornar as pessoas comuns politizadas, com o propósito de fazê-las entender a dinâmica sociopolítica como fator inarredável na permanente busca por igualdade e por liberdade.

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente artigo tem abordagem qualitativa, de natureza descritiva e se apoia em consistente, mas não exaustiva, pesquisa bibliográfica com o objetivo de contextualizar, apreender os sentidos e reconhecer as limitações acerca da teoria que envolve o objeto de estudo, que é descrever as relações que envolvem a gestão democrática, os direitos sociais e a cidadania, sob o cenário do Estado Democrático de Direito. O fundamento teórico foi obtido em consulta a periódicos e obras – clássicas e contemporâneas – as quais permitiram a construção do enredo do ensaio. Neste aspecto, um ensaio teórico consiste na exposição das ideias e de pontos de vista sobre determinado tema, buscando originalidade no enfoque, sem exaurir seu conteúdo.

#### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo se apoiou em estudos e análises científicos que pudessem promover uma compreensão mais abrangente das implicações relativas às dificuldades de garantia e de promoção dos direitos sociais, sob o domínio do neoliberalismo, cujos reflexos, decorrentes de um sistema capitalista perverso e ambivalente, agudiza os problemas sociais brasileiros, ampliando o fosso social, fortalecendo as desigualdades. O sistema compromete a liberdade, a igualdade e a proteção do sujeito social, produzindo o aprofundamento das fissuras sociais, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis, privando-os dos serviços públicos indispensáveis ao atendimento de suas demandas. A conjuntura política vigente não concebe alternativas às pessoas de menor capacidade financeira, eliminando as supostas escolhas de que o indivíduo possa dispor.

Assim, constata-se um distanciamento histórico entre o Estado e a sociedade civil, aqui apontada como o conjunto da população que tem demandas permanentes e latentes. Estes arranjos sociais tentam receber a adequada atenção por parte dos gestores públicos, muitas vezes, sem êxito, ora por falta de acesso junto aos representantes eleitos, ora por desinteresse e desesperança nas decisões dos gestores públicos, ora porque o sistema, de tão complexo e de baixa transparência, inibe as possibilidades de participação ativa do corpo societário.

Em nações em que os direitos são afetados, bloqueando ou suprimindo as necessidades básicas, qualquer possibilidade de soberania do povo restará comprometida, uma vez que se fere a cidadania, na medida em que conforma-se a ausência da dignidade, das liberdades civis, da identidade, do Estado de Direito e da utopia, elementos indispensáveis à formação crítica e

política do sujeito autônomo, reputado cidadão.

Portanto, as teorias sociais precisam, para além de descrever a realidade de dada sociedade, diagnosticar, investigar, refletir, discutir e buscar mecanismos para a solução dos problemas identificados, visando a consignar, por meio de políticas públicas efetivas, a igualdade e o fortalecimento da democracia, visando a assegurar os direitos sociais, especialmente aos grupos em desvantagem.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 6. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

AKHMADDHIAN, S.; RITONGA, M.; SAHIB, A.; FAUZI; CHAUHAN, R. Democracy As A Value And Democracy As A Procedure. **European Journal of Molecular & Clinical Medicine**, v. 7, n. 11, p. 1891-1897, set., 2020.

AKKOYUNLU, K. Efficiency, merit and privilege: public administration reforms in Brazil and Turkey. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 72, n. 1, p. 200-231, jan/mar., 2021.

BITTENCOURT, C. M.; PASE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da Administração Pública Federal. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n.v1, p. 293-311, jan/abr., 2015.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: fragmentos de um dicionário político. 21. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BOSCHETTI, I. Crítica marxista do Estado Social e dos direitos no capitalismo contemporâneo. In.: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. L. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública. Brasília, DF: Subchefia de Assuntos Jurídicos/PR, 2019.

BURGAYA, J. O enfraquecimento da noção de cidadania. Rumo a uma democracia iliberal. In.: PEREIRA, P. A. P. **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**: transfigurações da política social. São Paulo: Cortez/Politiza, 2020.

CHAUI, M. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Perspectiva**, Erechim. v. 34, n. 126, p. 85-100, jun., 2010.

CREMONESE, D. A Dificil Construção da Cidadania no Brasil. **Desenvolvimento Em Questão**, v. 5, n. 9, p. 59–84, jan./jun., 2007.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, jul./dez., 2004. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In.: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

GONÇALVES, R. C. P.; MEGALI NETO, A. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 30, p. 117-140, jul./dez., 2019. DOI: <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2019.27622>.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun., 2002.

LOXTON, J. Authoritarian Vestiges in Democracies. **Journal of Democracy**, v. 32, n. 2, p. 145-158, abr., 2021. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0025>

MANZINE, M. L. C. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1995. Coleção Primeiros Passos.

MENDONÇA, R. F.. Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], Brasília, n. 9, p. 119-146, set./dez., 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000300005>.

MIGUEL, L. F. Desigualdades inevitáveis e restrição da democracia no pensamento elitista. In.: MIGUEL, L. F. **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

NORRIS, P. Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks. **Faculty Research Working Paper Series**, n. RWP17-012, 2017. Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/publications/western-democracy-backsliding-diagnosing-risks>. Acesso em 14 jul. 2021.

OLIVEIRA, F. Prefácio. In.: RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

PARK, S. Gendered leadership during the COVID-19 pandemic: how democracy and representation moderate leadership effectiveness. **Public Management Review**, v. 23, p. 1-22, jul., 2021.

PEDERIVA, J. H.; PEDERIVA, P. L. M. Responsividade democrática na democracia brasileira.

**Revista Serviço Público**, Brasília, v. 67, (Especial), p. 85-110, dez., 2016.

PIKETTY, T. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

REES, A. M. T. H. Marshall and the progress of citizenship. In.: BULMER, M.; REES, A. M. **Citizenship today**: The contemporary relevance of T. H. Marshall. New York, USA: Routledge, 2016.

RODRIGUES, M. A. V. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 88-104, jan./fev., 2017.

SANT'ANNA, M. C.; ALMEIDA, A. N. Processos de trabalho da assistência estudantil no ensino superior: uma percepção dos assistentes sociais da Universidade de Brasília (UnB). **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 3, jul.set., 2021.

SANTOMÉ, J. T. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na Pós-modernidade. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, T. M. Lutas de classes e perspectiva revolucionária na Tradição Marxista: notas introdutórias. In.: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. L. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York, USA: Harper Perennial, 2008.

SIQUEIRA, M. S. S.; OLIVEIRA, D. D. M. F. E.; NASCIMENTO, P. O.; GONÇALVES, V. B. Administração pública gerencial e o princípio da eficiência. **Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal**, n. 108, p. 1272-1274, set., 2020.

TEJADAS, S. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Garantia de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2020.

YABANCI, B. Populism as the problem child of democracy: The AKP's enduring appeal and the use of meso-level actors. **Journal of Southeast European and Black Sea Studies**, v. 16, n. 4, p. 591-617, out., 2016.