

# Cidadania e participação social: dois conceitos que não se confundem

*Citizenship and political participation: two different concepts*

AUREA DE CARVALHO COSTA  
Docente da Unesp/IB/PPGE/ Departamento  
de Educação, *campus* Rio Claro.  
*aurearc@rc.unesp.br*

JEFFERSON ALVES DA ROCHA  
Mestre em Educação na Unesp/IB/PPGE/Departamento  
de Educação, *campus* Rio Claro.  
*rocha.j82@hotmail.com*

**RESUMO** Propomo-nos a discutir o direito à participação política e sua efetivação na conjuntura neoliberal a partir da seguinte questão: cidadania e participação social podem ser apreendidas como conceitos distintos? Optamos por realizar uma revisão bibliográfica, elegendo como método uma análise materialista, histórica e dialética, o que nos orienta para uma apreensão do Estado como instituição com um papel relevante no processo de luta de classes. Tomamos a cidadania como um fenômeno que pode ser apreendido, no âmbito da aparência, como sinônimo de garantia, pelo Estado de Direito, à participação política. Nosso objetivo aqui é colaborar para a análise das distinções entre os conceitos de cidadania e de participação política, para além das aparências, no âmbito do complexo Estado Democrático de Direito neoliberal, apontando as contradições que envolvem os dispositivos legais que garantem o direito fundamental à participação política dos cidadãos na contemporaneidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** PARTICIPAÇÃO POLÍTICA; DEMOCRACIA; CIDADANIA, DIREITOS FUNDAMENTAIS.

**ABSTRACT** In this paper it is our purpose to discuss the right to political participation and its effectiveness in the neoliberal scenario based on the following question: Can citizenship and social participation be perceived as distinct concepts? We have chosen to carry out a literature review, choosing as our method a materialistic, historical, and dialectical analysis, which guides us to an understanding of the State as an institution with a relevant role in the process of class struggle. We take citizenship as a phenomenon that can be apprehended, in terms of appearance, as synonymous with the guarantee, by the rule of law, to political participation. It is our goal to collaborate in the analysis of the distinctions between the concepts of citizenship and political participation, beyond appearances, within the complex Neoliberal Democratic State of Law, pointing out the contradictions that involve the legal provisions that guarantee citizens' the fundamental right to political participation in contemporary times.

**KEYWORDS:** POLITICAL PARTICIPATION; DEMOCRACY; CITIZENSHIP; FUNDAMENTAL RIGHTS.

## INTRODUÇÃO

O governado corresponde ao fabricante de flautas e o governante ao flautista que as utiliza.  
(ARISTÓTELES).

No presente texto, propomo-nos a discutir um direito fundamental: a participação política e sua efetivação, tendo como recorte o Estado Democrático de Direito na conjuntura neoliberal a partir da seguinte questão: no neoliberalismo, cidadania e participação social podem ser apreendidas como conceitos distintos? Para empreender essa tarefa, optamos por realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema, por meio do método materialista, histórico e dialético, que nos orientou no sentido de uma apreensão do Estado como instituição com um papel relevante no processo de luta de classes. Tomamos a cidadania como um fenômeno que pode ser apreendido, inicialmente, no âmbito da aparência, como sinônimo de participação política.

Analisamos as heranças que o modelo da democracia da Grécia Antiga nos deixou, com vistas a apreender elementos econômicos, históricos, sociais e políticos do fenômeno, os quais persistem na contemporaneidade como um construto teórico coadjuvante na justificação de um novo modelo de democracia, que se proclama mais igualitário e complexo, porém permite que o aparelho de Estado exerça o controle sobre as deliberações mais importantes da sociedade, propondo como universais os valores de uma classe social e implantando políticas a partir disso.

Este texto foi produzido a partir dos resultados da pesquisa de revisão de bibliografia sobre a gestão democrática da escola, que resultou numa dissertação de mestrado. Para a presente discussão, organizamos o texto em três itens: inicialmente, inventariamos alguns elementos que nos possibilitaram compreender a materialidade da contradição entre a ampliação do estatuto da cidadania e a participação cidadã tutelada pelo Estado. Neste ínterim, identificamos as heranças do modelo de democracia da Antiguidade grega, que ainda hoje se fazem presentes na discussão sobre a democracia representativa burguesa moderna, bem como a contribuição de estudiosos do tema nos séculos XVI, XVII e XVIII, no alvorecer do capitalismo. Em seguida, dedicamo-nos a analisar a complexidade da democracia moderna, com vistas a evidenciar a promessa de ampliação da participação política que ela encerra. No terceiro momento do texto, analisamos as peculiaridades da participação política no Estado Democrático de Direito neoliberal.

Nosso objetivo é colaborar para a análise das distinções entre os conceitos de cidadania e de participação política, para além das aparências, apontando as contradições que envolvem os dispositivos legais que garantem o direito fundamental à participação política dos cidadãos na contemporaneidade.

## **A CONTRADIÇÃO ENTRE A AMPLIAÇÃO DO ESTATUTO DE CIDADANIA E SEU CONTROLE NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS PELO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Nas cidades-Estado gregas, eram considerados cidadãos os homens nativos e proprietários de terras, aos quais cabia a missão de go-

vernar a cidade, propondo políticas, na qualidade de guardiões do bem comum. Isto informa uma determinada concepção de participação social: se a cidadania decorre da condição de proprietário de uma parte do território da cidade, a participação nas instâncias de poder é restrita aos cidadãos nativos, homens e proprietários, mas negada aos escravos, mulheres e trabalhadores não proprietários, os quais, por sua condição de inferioridade natural ou social, não estariam aptos à realização da justiça na cidade, uma vez que, naquele contexto, os homens não eram considerados iguais perante a lei (GONZALEZ, 2013).

Em última análise, os cidadãos são os sujeitos sociais que ocupam o aparelho de Estado no que tange à realização da justiça, pois “para Aristóteles, a democracia é a forma ideal de governo, onde o cidadão grego participa da arte de elaborar a lei” (GONZALEZ, 2013, p. 85).

A partir do pressuposto de que a vida em sociedade era uma característica natural e necessária aos seres humanos, sua consequência lógica era a naturalização de todos aqueles que aspiravam ao bem comum e, para tanto, criaram o Estado, “formado pela reunião das famílias”, para a distribuição da justiça e a realização do bem comum, sendo uma instituição coletiva, totalizadora e, portanto, considerada antes dos interesses particulares das famílias (ARISTÓTELES, 1985).

No governo democrático, a centralidade na busca pelo bem comum era considerada a forma privilegiada de bem viver em sociedade, visando à garantia dos direitos individuais e políticos por meio de um *corpus* jurídico. Contudo, a participação política dos cidadãos dava-se de acordo com os critérios estabelecidos pela comunidade política, não podendo haver conflitos ou questionamentos entre esta casta e os indivíduos comuns no que respeitava àqueles direitos dos cidadãos proprietários, tais como a propriedade privada e a renda.

Assim, o Estado grego pôde ser entendido como uma forma de organização social e política das cidades em que se buscava o melhor para a comunidade a partir de deliberações do grupo de cidadãos proprietários no âmbito de uma sociedade escravocrata, em que o estatuto de cidadania não era universal – nem mesmo no nível jurídico – como hoje, em que os seres humanos, formalmente, têm direitos de cidadania

desde o nascimento, independentemente da etnia, gênero ou condição socioeconômica.

Saliente-se, porém, que naquele momento já se fazia uso do conceito de equidade como realização da justiça corretiva, em uma situação insuperável de desigualdade, de modo que “a lei é elaborada para disciplinar as relações de forma geral. Assim sendo, nos casos concretos, onde a generalidade da lei nem sempre pode solucionar um conflito, Aristóteles ensina que o juiz deve agir segundo a equidade e a epiqueia que consistem ‘por suas naturezas, numa correção da lei onde esta é omissa, devido à sua generalidade’ (ARISTÓTELES, p. 44, *apud* GONZALES, 2013, p. 84). Isto nada mais é do que um acordo entre sujeitos com interesses diferentes, preservando-se as desigualdades nas correlações de força e, portanto, de poder.

A despeito das profundas diferenças entre as concepções de Estado, democracia e cidadania gregas e aquelas sob as quais vivemos na sociedade democrática de direito neoliberal, indagamo-nos sobre quais seriam os elementos daquele modelo que ainda influenciam a democracia burguesa moderna e que concorrem para a elaboração de uma concepção de cidadania que condiciona um tipo de participação política dos indivíduos, nos dias atuais, para além da já mencionada ideia de equidade.

Nossa hipótese é a de que essas heranças têm sido preservadas na constituição do Estado como organização política distinta da sociedade civil, ao mesmo tempo em que nela se origina e se organiza para a defesa de interesses privados dos diferentes grupos sociais; na ideia de representatividade que fundamenta a existência de um grupo que tem poderes de deliberação sobre os direitos da comunidade; na existência de um ordenamento jurídico, bem como no exercício da autoridade soberana das cidades; e ainda no fato de que os interesses das cidades têm, por natureza, preponderância sobre os individuais, de modo que todas as coisas passam a ser definidas a partir de sua função e atividade política (ARISTÓTELES, 1985).

No modo de produção capitalista, a constituição do Estado Democrático de Direito serviu, antes, à construção da hegemonia da classe burguesa do que ao arbítrio entre a classe trabalhadora e a dos donos

dos meios de produção. Conforme Gramsci (1980), a hegemonia do Estado burguês constitui-se na articulação entre a coerção e o consenso, em cuja relação a violência desempenha um papel fundamental, para além do processo de produção de ideologias e de uma ética.

Na Grécia Antiga, o Estado representava formalmente os interesses da classe proprietária do território citadino, dos meios de produção e das orientações políticas, sociais, culturais e éticas da sociedade. No modo de produção capitalista, o trabalho livre torna todos os seres humanos iguais, porém isso não elimina a relação de exploração entre a classe que detém os meios de produção e aquela produtora. Em vista disso, o Estado burguês não poderia existir a não ser como um Estado de classe, que expressa o antagonismo insuperável entre capital e trabalho, embora preserve a retórica da instituição garantidora da consecução do bem comum e guardião da democracia. Esse Estado não só é um instrumento no processo de reprodução do capital, como de reprodução da ideologia de que a classe burguesa detém a verdade, a razão, a ética na manutenção do bem comum por meio do contrato social.

Assim como na democracia grega, na conjuntura neoliberal, o bem comum é apresentado como resultante de escolhas racionais. Entretanto, o específico desta nova conjuntura é que a razão é instrumental, pragmática, de modo a concretizar-se na forma de políticas eficazes e eficientes com o mínimo de dispêndio do erário público como realização da responsabilidade para com esse erário.

Nas sociedades de classes, o Estado é sempre apresentado como uma instituição racional, uma expressão política da classe que detém o domínio econômico com vistas à produção de consensos que justifiquem a necessidade de os homens serem governados por uma instância que estaria acima dos interesses privados, capaz de arbitrá-los em uma esfera que é a pública, pertencente a todos e tendo a função social de preservar o interesse público, pois

[...] a necessidade de manutenção do bem da estrutura estatal, inclusive com o controle absoluto dos monopólios estatais (força física, impostos e leis), justificaria

a supressão de interesses particulares e demais medidas adotadas em prol dos interesses do Estado; *cabe ao governante, através da razão de Estado, zelar, acima de tudo, pela segurança do próprio Estado.* (GONÇALVES, 2010, p. 7, grifo nosso).

Maquiavel, ao analisar modelos de principado no século XVI, discutia que, para além dos tradicionais príncipes, cujo poder advém de sua condição natural de herdeiro, surgira uma nova forma de governo, cujo governante instituíam-se por vias racionais, como o pleito, nos principados civis, por exemplo, apontando que essa nova formulação respondia a um novo contexto histórico que se delineava e no qual ele reconhecia a existência de forças populares em disputa pelo poder, em correlações de força que não estavam dadas de forma absoluta.

Nesse novo modelo de Estado racional, o príncipe dependeria tanto dos grupos hegemônicos – “os grandes” – quanto do povo, o que indica que a materialidade das correlações de força, nesse momento, encontrava-se nas relações de mando e de obediência que concorriam para a manutenção do *status quo*. Isto se devia ao fato de que o Estado, sob esse novo modelo, só existiria se legitimado por sua base, portanto, ele dependeria de grupos de indivíduos produtivos que se dispusessem a obedecer em nome do bem comum. O problema que Maquiavel propunha é que o arbítrio sobre as vontades individuais, condição *sine qua non* para que o Estado seja reconhecido como força, é seu maior enigma, uma vez que, “o mundo sempre foi, de certa forma, habitado por homens que sempre têm paixões iguais; e sempre houve o que serve e o que ordena, e quem serve de má vontade e quem serve de boa vontade, e quem se rebela e se rende” (MAQUIAVEL, 2000, p. 165).

Diversamente da concepção grega de Estado, este não consiste em uma expressão do direito natural de um grupo social sobre outro, mas do consenso, cuja produção envolve disputas de poder e “uma correlação de forças, fundada na dicotomia que se estabelece entre o desejo de domínio e opressão por parte dos grandes ou poderosos, e do desejo de liberdade por parte do povo, que, em síntese, compõe as relações sociais” (WINTER, 2006).

No modelo de principado civil, o poder do Estado moderno emana do povo – que seria o que chamamos de “lastro” social – para a legitimação dos governantes; do *corpus* jurídico instituído; da estrutura e das forças coercitivas – financiadas e sustentadas pelo povo – e da capacidade de arbítrio das vontades, pois que, “precisa ainda o príncipe de viver com o povo, mas pode prescindir perfeitamente dos grandes, pois pode fazer e desfazer, cada dia, e dar-lhes ou fazer-lhes perder a influência à sua vontade” (MAQUIAVEL, 1991, p. 40).

A discussão de Maquiavel, entretanto, limita-se ao âmbito da superestrutura política das relações de poder, pois o Estado consiste em uma estrutura complexa que arbitra as relações entre estrutura econômica e superestrutura política para além do arbítrio das vontades, as quais são articuladas diretamente com as questões referentes ao âmbito que Marx e Engels (2010) reportam como econômico, dizendo respeito à reprodução dos homens nos diferentes modos de produção.

Tendo em vista os conflitos entre os grupos sociais em cada momento histórico, o Estado expressa a centralização política, bem como o controle social por meio da realização de ações com vistas à regulação e à manutenção políticas.

A partir disso, a forma política adequada deveria ser aquela em que se visa conciliar os interesses privados dos diferentes grupos com o interesse coletivo da sociedade. Assim, Maquiavel postula que o homem de Estado deve deter o poder político de forma centralizada, com prerrogativas para atribuir uma razão de Estado, um ordenamento jurídico que realiza a mediação dos conflitos entre os grupos sociais, articulado ao monopólio do uso da violência de acordo com as necessidades para o estabelecimento da ordem social. O argumento do Estado racional parte do pressuposto de que o Estado é uma instituição cuja natureza é ser o guardião do bem comum mediante os conflitos entre os grupos privados. Destacamos que a ideia de guardião do bem comum leva à promoção do consenso de que o Estado é neutro no arbítrio entre os grupos sociais com interesses divergentes e/ou conflitantes, sendo que a neutralidade de prerrogativa são os elementos que legitimam a autoridade do Estado na figura do governante.



O limite dessa perspectiva teórica é que tal concepção de Estado limita-se ao âmbito superestrutural, abstraindo que a sociedade estrutura-se em classes com interesses antagônicos, em qualquer modo de produção conhecido até o momento, sendo que a classe dominante economicamente controla o aparelho de Estado, e este visa não somente a busca de uma consolidação do bem coletivo, mas a manutenção do próprio Estado no processo de reprodução social dos antagonismos de classes.

No final da Idade Média, na Europa Ocidental, desenvolveu-se o capitalismo e o Estado Moderno, a partir de grupos particulares, com forças sociais que travavam de uma dinâmica de lutas políticas, dissolvendo aos poucos as relações econômicas e aquelas de dominações medievais (HIRSCH, 2010), que condensaria todas as conquistas sociais sob um caráter determinado: o direito de justiça social, sendo corporificada em uma justiça burguesa; a igualdade, sendo reduzida a uma igualdade perante a lei; e os demais direitos tendo como representantes políticos a sociedade burguesa (ENGELS, 2004).

Os pensadores contratualistas avançam ao objetivar mais profundamente o Estado como produto da luta de classes, embora lhe atribuam a função da manutenção do equilíbrio social à custa da adaptação dos indivíduos ao *status quo* e, conseqüentemente, da manutenção do equilíbrio social. Para Locke (1995) e Rousseau (2001), o Estado foi estabelecido pela sociedade civil com base na divisão do poder político entre os homens. Mediante a impossibilidade de conciliação de interesses privados, o pacto social é o recurso para o desenvolvimento das relações sociais entre os homens com vistas ao bem comum.

Nestes termos, os pensadores compreendem o Estado como a instância política que visa garantir o contrato social e, conseqüentemente, assegurar os direitos naturais nas relações sociais entre os homens. Contudo, o contrato social demanda que os indivíduos renunciem à total liberdade, submetendo-se a uma participação política por meio da democracia representativa, da delegação de poderes deliberativos, legislativos e executivos. Para que isto seja garantido, institui-se o aparelho de Estado, que deverá arbitrar a contradição entre a garantia dos direitos naturais e a manutenção de um pacto social (LOCKE, 1995).

Para Locke, todo homem nasce proprietário de si antes de tudo, portanto a propriedade apresenta-se como direito natural. Assim, ele considera que faz parte da condição natural dos homens poder decidir livremente sobre suas ações, sobre sua propriedade e, dessa forma, restaurar da democracia a valorização do cidadão associada à propriedade privada, a ser garantida pelo ordenamento jurídico constituinte do aparelho de Estado.

No âmbito das teorias contratualistas, a estruturação da sociedade dar-se-ia em dois momentos: o primeiro, do “Estado de natureza”, cujas relações efetivam-se com base nas leis naturais e nas leis de Deus, tendo-se a legitimidade dos direitos como condição natural; já o segundo, do “Estado de sociedade”, cujas relações efetivam-se sob a mediação das leis pelos homens.

Em última análise, o contrato social nada mais é do que a “cessão de direitos naturais ao Estado”, em que este evoca para si a função de agir em nome dos indivíduos, para manter a ordem social estabelecida racionalmente, de onde decorre que as funções do Estado são a normatização, a fiscalização, a avaliação e o fomento. Por isso, o Estado detém o direito de exercer a coerção, para além do poder político, por meio de mecanismos de intervenção e de regulação social, bem como de imposições de políticas sobre a sociedade civil, com vistas a garantir a manutenção da ordem social.

As reflexões de Locke referiam-se à propriedade privada e à igualdade natural originária entre os homens que funda uma desigualdade social, mas Rousseau debruçava-se sobre a ideia de bem comum, de modo que a finalidade do Estado seria a construção de uma organização política de caráter coletivo, por parte dos cidadãos, e baseada na vontade geral como

[...] uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum à pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente [...] cuja solução é dada pelo contrato social. (ROUSSEAU, 2001, p. 24).

Este pensador tinha o entendimento de que se os cidadãos obedecem às leis, eles estão, na verdade, obedecendo a si mesmos, e não necessariamente a uma instância estatal, uma vez que o Estado tem como inimigo outro Estado, e não os homens. Então, o Estado nasce para preservar a igualdade dos homens, limitando as vontades ao constituir uma vontade geral, pois ele considera que o contrato deve ser baseado no estabelecimento de uma organização política sob a forma democrática e com base na razão.

Locke (1995) apresenta o Estado como resultante do consentimento de todos para a criação de um órgão destinado a fazer justiça e manter a paz na sociedade. Na perspectiva das teorias contratualistas, portanto, o Estado democrático tem uma dimensão negativa e outra positiva.

A dimensão negativa do Estado democrático consiste no fato de que os representantes da sociedade civil no aparelho desse Estado devem ter prerrogativas, ganhando autonomia, devendo dedicar a todos o tratamento igual a partir da igualdade originária, o que leva a políticas homogeneizantes e genéricas em uma conjuntura social em que existe a desigualdade social, econômica, política que, por vezes, impede que todos possam cumprir de modo igual os deveres sociais.

A dimensão positiva é que o Estado democrático surge como resultado do desenvolvimento da sociedade, superior em complexidade e organização, que visa à garantia das liberdades políticas. Sua função primordial é arbitrar a vontade geral, que é produto de acordos entre as diferentes vontades, apresentando-se à sociedade sob a forma de um *corpus* jurídico, de costumes, de uma ética e de uma moral totalmente diversas do que se via no universo cultural do modo de produção estamental, e isso com um significativo avanço nos direitos individuais e políticos.

Contudo, tais avanços são decorrência direta da revolução burguesa, que têm consequências até a atualidade. Sob um novo modelo de Estado tornou-se possível à burguesia ascender ao poder com o respaldo das classes subalternas, mas, ao mesmo tempo, limitando sua participação política efetiva na direção da sociedade. Enfim, na passagem do regime monárquico ao democrático republicano, simultaneamente à revolução burguesa, uma revolução operou no conceito de representati-

vidade que antes era atribuída a uma casta cuja sobrevivência como tal dependia não só da exploração do trabalho como da própria distinção da outra classe para outra representatividade, em que a burguesia assimilou a classe produtora como parte de uma só totalidade.

[...] do reinado idealizado pela burguesia [...] e o Estado da razão, o contrato social de Rousseau, ajustou-se, como de fato só podia ter-se ajustado à realidade, convertido numa República democrático-burguesa. [...] Ao lado do antagonismo entre a nobreza feudal e a burguesia, mantinha-se o antagonismo geral entre exploradores e os explorados, entre os ricos ociosos e os pobres, criadores da riqueza. E foi precisamente esse fato que permitiu aos representantes da burguesia apresentarem-se como representantes, não de uma classe determinada, mas de toda a humanidade sofredora. (ENGELS, 2004) p. 36).

Entretanto, isso não foi o bastante para que se superassem as relações de opressão e exploração em seu interior, mas para que elas fossem administradas e ressignificadas: “o Estado escravista, que defendia os donos de escravos, e oprimia os escravos; [...] O Estado feudal, que defendia os senhores feudais e as propriedades da Igreja, e oprimia os servos; 4) O Estado burguês, que defende os capitalistas e oprime os operários” (MORENO, 1984, p. 12).

Do ponto de vista da estrutura econômica, o Estado burguês surge como produto do desenvolvimento das forças produtivas e da economia política capitalista na medida em que se desenvolviam as relações econômicas e políticas. As estruturas sociais pertencentes às relações de produção também acharam sua expressão nessas condições, ressaltando assim que, nos diferentes modos de produção e nos diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas, o Estado conservou sempre a mesma força social, dando sustentação às classes dominantes.

Por isso, o Estado é uma instituição que preserva sob controle da classe hegemônica o poder político, a administração, a condução, não

só das atividades de produção, mas também da superestrutura dos setores sociais (MORENO, 1984, p. 11).

Não se trata de considerarmos aqui o Estado como o resultado da ação estratégica de atores sociais isolados (de partidos ou de interesses de grupos), mas como produto de ações do aparelho de Estado burguês, com orientações opostas aos interesses específicos das classes subalternas e que não podem escapar das demandas do processo de valorização do capital em virtude das relações entre a sociedade política (Estado) e a sociedade civil.

O Estado Democrático de Direito foi fundamental, tanto na constituição da hegemonia burguesa em geral quanto na função de instrumento ideológico dessa classe no processo de legitimação da forma representativa do regime político na ordem capitalista, especificamente. Entretanto, padece de uma contradição insuperável, no sentido materialista, histórico e dialético do termo: ao mesmo tempo em que, historicamente, foi imprescindível a ampliação dos dispositivos legais que garantem a participação política, por exemplo, o plebiscito, o referendo, o *recall*, o *impeachment*, o parlamentarismo etc., tal ampliação foi acompanhada da criação de recursos para que o aparelho de Estado pudesse controlar, tutelar e dirigir tal participação, criando, por exemplo, leis que coíbem as formas de intervenção espontâneas, como as greves, as manifestações, as marchas e outras, como as leis de greve e os interditos proibitórios.

## **A GRANDE PROMESSA: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NOS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS MODERNOS**

Na Grécia Antiga, o conceito de democracia pode ser apreendido, num sentido estrito, como o equilíbrio entre a autoridade dos governantes e a liberdade dos governados (ARISTÓTELES, 1985), ou, ainda, no sentido amplo, como a forma de organização política na qual se dão todas as relações entre governantes e governados (DUVERGER, 1966).

Duverger (1966) ressalta duas grandes tendências inversas que podem se estabelecer na relação entre governantes e governados, quais

sejam: a tendência ao enfraquecimento da autoridade dos governantes, na medida em que se valoriza a interação da vontade particular de indivíduos e grupos, com o objetivo de governo coletivo e com a tendência de a participação dos governados ser cada vez mais subordinada às orientações dos ocupantes do aparelho do Estado.

Nos regimes democráticos mais abertos, prevalece a primeira tendência, já nos regimes mais autoritários e fechados, com maior centralização das decisões, prevalece a segunda tendência. Quando a mudança de governo modifica de tal maneira a relação entre governantes e governados, de modo a impactar na relação do Estado com as instituições sociais, temos uma mudança no regime.

Moreno (1984) explica como o regime político materializa-se nas relações entre o aparelho de Estado e as instituições sociais com vistas ao controle da classe, ou fração de classe no poder. Isto se dá sob a forma democrático-republicana, monárquica absolutista, parlamentar, ditatorial bonapartista, fascista. Em tais modelos, o Estado informa um *modus operandi* às instituições e, por sua vez, estas orientam a participação social em uma perspectiva mais ampla e a participação política dos cidadãos como uma dimensão da participação social.

A manutenção de um mesmo regime demanda que periodicamente se substituam os governantes por meio de pleitos diretos ou indiretos, ou indicações, juntas etc., podendo haver governos mais ou menos centralizadores sob um mesmo regime. A mudança de regime opera-se exatamente quando a relação entre o aparelho de Estado e as instituições sociais transforma-se, por meio de golpes ou de acordos, por exemplo.

No âmbito de um mesmo modelo de Estado, como o burguês, as variadas formas que o regime político pode assumir têm relação direta com maior ou menor concentração do poder deliberativo, possibilitando a participação política dos cidadãos, por meio de dispositivos diferentes:

O Estado burguês deu origem a muitos regimes políticos: monarquia absoluta, monarquia parlamentar, repúblicas federativas e unitárias, repúblicas com uma só câmara ou com duas (uma de deputados e outra, mui-

to reacionária, de senadores), ditaduras bonapartistas, ditaduras fascistas, etc. Em alguns casos, são regimes com ampla democracia burguesa, que até permitem que os operários tenham seus partidos legais e com representação parlamentar. Em outros casos, dá-se o contrário, e não existe nenhuma liberdade, nem mesmo para os partidos burgueses. Mas, através de todos esses regimes, o Estado continua sendo burguês. (MORENO, 1984, p. 13).

Duverger (1966) descreve os três tipos de regimes políticos fundamentais: 1) as autocracias, em que ocorre grande concentração do poder no aparelho de Estado, em decorrência de conquistas, heranças ou cooperação; 2) as democracias, que podem variar entre o polo da direta e participativa e o da indireta e representativa, no que tange aos dispositivos de participação política dos cidadãos e compartilhamento do poder, bem como da desconcentração de tarefas que não redundam em compartilhamento de poder necessariamente; 3) as formas mistas, com justaposição, combinação ou fusão de governos autocráticos e democráticos.

Moreno (1984) destaca que o termo governo refere-se à atividade específica de homens de carne e osso, os quais, em determinado momento histórico, estão à cabeça de uma determinada forma de organização social e política, reproduzindo nela os antagonismos de classes, no processo de elaboração de cada política pública, seja ela projeto ou lei. No processo de consolidação do poder político, a classe dominante propõe uma forma de organização com base em determinações do conjunto da sociedade, de modo amplo, impondo um regime político que sirva às suas necessidades de manutenção, de acordo com seus interesses políticos, concretizado por meio de sucessivos governos.

Nos governos democráticos, a classe burguesa encontrou a fórmula para o domínio do aparelho de Estado, mantendo uma contradição, na medida em que se apresentam como representantes do bem comum, ainda que se apropriem do aparelho do Estado para a consecução de interesses privados, apresentados à sociedade como universais, sob a mediação das ideologias, dos consensos, e, quando estes falham, pela

coerção estatal (GRAMSCI, 1980). Em tais governos ocorre a instauração da hegemonia política do grupo dominante no que tange ao domínio econômico e à orientação política da sociedade (GRAMSCI, 1980).

Por vezes, podemos observar governos mais ou menos autoritários no âmbito de um regime democrático. As contradições entre a forma de regime político e de governo decorrem, dentre diversos motivos, das correlações de força entre as classes sociais e seus tensionamentos, uma vez que a garantia das liberdades, como categoria central no contexto do liberalismo, passa a ser a grande promessa das democracias, em uma conjuntura de disputa pela limitação do poder político, sob a forma representativa, efetivado para uma minoria governar a maioria da sociedade (COSTA, 2013).

## **A CIDADANIA BURGUESA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO NEOLIBERALISMO**

No modo de produção capitalista, a forma democrática avançou, expandindo o direito à participação política dos trabalhadores. Isto decorre diretamente do advento do trabalho livre, que instituiu a igualdade formal entre todos, vindo a abranger também as mulheres e outros grupos sociais oprimidos e explorados.

Entretanto, a democracia representativa ainda não logrou êxito em uma distribuição mais igualitária dos direitos de participação política, uma vez que os mandatos são irrevogáveis e os governantes, signatários de prerrogativas decorrentes de sua investidura, usufruem de privilégios. Do ponto de vista jurídico, a participação política esgota-se nos dispositivos que permitem a participação popular direta no parlamento, tais como o pleito, o referendo e o plebiscito, instaurando-se uma contradição na ocorrência de um processo de democratização dos direitos, sem ser acompanhada por um real compartilhamento no poder e cuja situação é paradoxal:

esta democracia acha-se comprimida dentro do estreito marco da exploração capitalista e, por esta razão, é



sempre, em essência, uma democracia para a minoria, para os ricos [...] Em virtude das condições da exploração capitalista, os escravos assalariados modernos vivem tão humilhados pela penúria e pela miséria, que ‘não estão para as democracias’, ‘não estão para a política’, e no curso pacífico e corrente dos acontecimentos, a maioria da população fica à margem de toda participação na vida político-social. (LENIN, 1987, p. 128).

É inegável que houve uma superação das formas de participação anteriores à moderna democracia, com incorporação dos seus aspectos superiores, no que tange à ampliação do direito de participação, mas esta se deu, também, com a incorporação de suas heranças limitantes da democracia plena e universal. Identificamos, então, que a essência da hegemonia da classe burguesa permanece, mesmo em um contexto no qual a classe trabalhadora ganha poder de escolha de representantes por meio do sufrágio universal (DUVERGER, 1966).

Cada vez mais, o processo de escolha dos governantes por meio do sufrágio universal tem sido apresentado como uma estratégia que visa à legitimação burguesa no poder político, à medida que representa a vontade coletiva na aparência. A burguesia, ao apresentar a democracia representativa como o modelo mais racional e justo, superestima o sufrágio universal como recurso para promoção das mudanças sociais, de modo a ratificar os representantes da classe hegemônica no poder, como expressão da legítima vontade da maioria, abstratamente, sem se considerar as condições de produção dessa vontade, bem como o poder econômico que a sustenta.

Isto se constitui em uma das maiores contradições desse regime político: uma maioria delega poderes e privilégios a uma minoria, que concentra poderes e visa assegurar os direitos de todos. Disso ocorre uma centralização do poder político, respaldado na ideia de consenso pela maioria.

Tanto Hayek (2010) como Lenin (1980) já apresentaram os limites da democracia representativa burguesa, propondo encaminhamentos diferentes a partir de concepções opostas sobre participação social.

Hayek, ao partir do entendimento de que “[...] um governo democrático deve, portanto, conduzir o planejamento econômico de modo a preservar ao máximo a liberdade de escolha de cada cidadão (HAYEK, 2010, p. 19)” superestima a liberdade individual de escolha como forma fundamental de participação, a qual se materializa na livre-iniciativa e na autonomia dos indivíduos nas tomadas de decisões políticas, na medida em que considera a sociedade como um coletivo de indivíduos (COSTA, RESSINETI, 2013). Ocorre que, por um lado, a plena igualdade no exercício dos direitos exige que todos estejam em igualdade de condições para tal, o que é uma utopia, pois o todo social é um complexo de sujeitos sociais e grupos com vontades que se inter-relacionam formando uma totalidade que abrange uma incontável diversidade; por outro lado, a igualdade restrita ao direito de todos serem livres consiste em um paradoxo, pois leva ao individualismo, à competição e à meritocracia, que legitimam a desigualdade entre os seres como resultante das diferentes naturezas, instaurando a naturalização da desigualdade material.

Em se considerando que somos todos seres sociais, interdependentes, o equacionamento da relação entre a liberdade e a igualdade poderia vir a realizar-se em um modelo de sociedade no qual a liberdade estivesse circunscrita à garantia da igualdade de condições para cada sujeito social, de modo que estes pudessem oferecer à sociedade o produto de suas capacidades e receberem dela conforme suas necessidades, estabelecidas a partir de critérios coletivos ao invés de individuais (LENIN, 1987).

Na conjuntura neoliberal, temos assistido à incorporação das teorizações de ideólogos como Hayek, para o qual o sufrágio universal é a manifestação mais avançada da democracia, pois cada indivíduo livre toma a decisão individual e secreta sobre seu voto, como se isso bastasse para garantir que seus representantes realmente realizassem sua vontade. Ele argumenta que, em virtude de cada indivíduo ser diverso do outro em características e vontades, o bem comum não passaria de uma quimera. A inconciliabilidade entre a igualdade e a liberdade na democracia impõe que se racionalizem as escolhas de representantes por meio do pleito, que seria o mecanismo mais eficiente, prático e rápido,

garantido pelo Estado, e de acesso a qualquer cidadão, constituindo-se na forma ideal de celebração da igualdade de direitos. Em vista disso, a concepção hegemônica de cidadania que tem sido veiculada por meio das instituições públicas que reproduzem a lógica do aparelho de Estado é a do “cidadão-consumidor”, o qual, individualmente, pode mudar o mundo por meio do voto, do consumo consciente, da participação social crítica e individual, com vistas ao aperfeiçoamento da sociedade do bem comum, garantida pelo Estado Democrático de Direito, dentro dos limites da ordem democrática (COSTA; RESSINETI, 2013).

Na sociedade capitalista, a Constituição, ao garantir o direito à propriedade privada, possibilita a legitimação dos direitos de classe, legalizando a retórica da liberdade, da igualdade e da unidade da democracia do trabalho, que nada mais são do que dissimulações da liberdade de exploração, da desigualdade de condições materiais e da divisão do trabalho, com base na propriedade privada dos modos de produção (LENIN, 1980, p. 8).

Entretanto, as condições reais nas quais se realizam os pleitos, bem como as leis eleitorais, possibilitam a participação política dos trabalhadores condicionada a um processo de perpetuação política da classe burguesa, isto é, a alternância de poder entre grupos políticos pertencentes a diferentes blocos dessa mesma classe. Por isso, a democracia burguesa e do Estado moderno apresenta-se hoje como um regime político intermediário entre a forma democrática e autocrática, havendo a indicação prévia das direções políticas pelos partidos (BOBBIO, 2009).

A tarefa ideológica de cada governo para manter-se estável é priorizar a eficiência da ação governamental, para evitar as crises e fraturas sociais, manter a coesão e a unidade nacional, permitindo um nível de participação política, ao mesmo tempo em que persegue o objetivo de ter o controle sobre essa participação, especialmente no que se refere aos movimentos sociais, que extrapolam a ação parlamentar. Para tal, é preciso que o Parlamento dê respostas aos problemas sociais e cumpra seu papel de articulação dos interesses da classe burguesa.

Assim, constituem-se como dispositivos para a preservação do Estado Democrático de Direito burguês o sufrágio universal, a divisão dos

poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, o reconhecimento dos direitos civis a todos e a proteção das minorias. Saliente-se que, no modelo do Estado mínimo neoliberal, aprofundam-se e expandem-se o uso das políticas afirmativas do tipo focal, que são essencialmente formais, com restrito alcance, possibilitando dar respostas à sociedade civil com racionalização dos dispêndios do erário público. A sociedade civil é convocada a compartilhar as responsabilidades na implantação de políticas públicas por meio das organizações não governamentais, das parcerias público-privadas, do trabalho voluntário (COSTA, RESSINETI, 2013), na medida em que o Estado afasta-se da função de garantidor de direitos e aprofunda sua ação em outras funções, como fiscalização, avaliação, fomento e legislação. Em síntese, o neoliberalismo consiste numa superação com incorporação dos elementos do liberalismo, tornando-o ainda mais eficiente para os desígnios do capital, em que “[...] algumas novidades e um conjunto de elementos já presentes há muito tempo no capitalismo, tentam, ambos, articular-se coerentemente, embora as contradições estejam cada vez mais explícitas” (ANDRIOLI, 2002, p. 2).

As novidades às quais se refere o autor nada mais são do que as reformas no modelo de gestão da coisa pública, imposta desde sua configuração no aparelho de Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da democracia grega nos deixou heranças, as quais atravessaram os diferentes modos de produção e se manifestam até hoje no modo de produção capitalista. Tal hipótese remete-nos à indagação sobre quais seriam essas heranças e como poderíamos identificá-las nos modernos governos por democracias no contexto da sociedade de classes.

Na Grécia, os critérios para obtenção da cidadania e, consequentemente, para os direitos políticos, eram atribuídos aos sujeitos sociais conforme sua condição natural e social. A condição natural consistia no fato de serem cidadãos somente os homens livres, por natureza, capazes de fazer política – os não cidadãos eram os escravos, as mulheres e os estrangeiros, considerados parte da propriedade, em virtude de sua natureza inferior, desprovidos da virtude que os habilitasse ao exercício

da cidadania. A condição social valorizada como critério de cidadania era a de proprietário de terras e de escravos e, em decorrência dela, impunha-se como uma responsabilidade a participação política dos homens livres nas decisões da cidade, na administração da justiça e no exercício das funções públicas, bem como a escolha dos representantes e a candidatura à representação. Disso herdamos uma concepção de participação política, mediada pela noção de representação que consistia na “escolha dos altos funcionários por todos e entre todos; o governo de cada um por todos e de todos por cada um alternadamente” (ARISTÓTELES, 1985, p. 211).

Os tempos mudaram, a democracia aperfeiçoou-se, ampliou-se e tornou-se mais complexa. Novos dispositivos legais foram desenvolvidos para a ampla participação dos cidadãos iguallados a partir da condição única de serem todos humanos, pelo menos no âmbito formal, no Estado Democrático de Direito; porém, o espectro da oligarquia ainda nos assombrará enquanto houver uma classe hegemônica no poder ocupando o aparelho de Estado para a consecução de seus próprios objetivos por meio da garantia da perpetuação daquela classe, preservando o mesmo pensamento elitista aristotélico “no sentido de que a maioria dos altos funcionários provenha dos cidadãos mais ricos e de que as mais altas funções sejam exercidas pelas pessoas cujas rendas sejam as mais altas” (ARISTÓTELES, 1985, p. 55-56).

Enfim, para Aristóteles, era possível a convivência de duas concepções de cidadãos: o homem bom – o cidadão de direito –, como aquele que, por natureza, lida com a política e visa ao bem comum da cidade; e o bom cidadão – o cidadão de deveres –, como aquele que se submete às leis. Hoje, na conjuntura neoliberal, o cidadão assume uma característica de cliente dos serviços públicos, um consumidor do que outrora era considerado direito e ora se converte em objeto de consumo por usuários, contudo persiste a justificativa da igualdade formal nos deveres que legitima a democracia representativa.

Se na democracia da Antiguidade Grega os governados natural e socialmente inferiores eram considerados tutelados dos governantes, que, por natureza, possuíam a virtude e o mérito da elegibilidade, hoje

o Estado não exerce mais a tutela dos pobres, convocando a sociedade civil a assumir, cada vez mais, o protagonismo na administração da pobreza por meio de parcerias público-privadas, certificação de organizações não governamentais como organizações sociais e políticas, cada vez mais focalizadas nas populações pobres, circunscritas por uma constelação de critérios de escolha da clientela da assistência social.

Naquele contexto, a sociedade deveria delegar à elite governante o exercício da arte da política, que promovia a justiça social entre os cidadãos de acordo com as proposições e as deliberações de tais representações políticas sobre o que era melhor para a cidade. Na atualidade, a democracia representativa apresenta-se como republicana, porém justifica a organização de um aparelho de Estado ocupado pela burguesia e que atua em favor dos interesses privados dessa classe, servindo antes, à perpetuação dos antagonismos de classes do que à participação da classe trabalhadora nas tomadas de decisão da coisa pública.

A revolução burguesa proporcionou também uma verdadeira revolução no modelo de regime democrático de direito representativo na forma como as sociedades democráticas liberais aplicam-no nos dias de hoje, porém sua maior contradição ainda não foi superada: ao mesmo tempo em que – no âmbito da superestrutura política, do ponto de vista formal – todos são considerados cidadãos desde o nascimento e, ao longo da vida adquirem novos direitos, bem como deveres, isso não é o bastante para a erradicação da desigualdade real entre os homens. A revolução consistiu na atribuição do estatuto de cidadania a todos, porém sem garantir o compartilhamento do poder no âmbito da participação política. E a classe trabalhadora continua a construir as flautas.

## REFERÊNCIAS

**ANDRIOLI, A. I.** As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. Revista espaço acadêmico, Paraná, ano 2, n. 13, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm>>. Acesso em: 1º set. 2015.

ARISTÓTELES. **A política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

BOBBIO, N. **Qual democracia?** São Paulo: Loyola, 2009.

COSTA, A. C. **As relações entre Estado e escola no neoliberalismo**: a função social da escola no Estado mínimo e as novas orientações às políticas educacionais. Curitiba: Appris, 2013.

COSTA, A. C.; RESSINETI, T. R. A educação do cidadão no Estado democrático de direito neoliberal. **Cadernos de Direito, Piracicaba**, v. 13, n. 25, p. 157-180, jul.- dez. 2013.

DUVERGER, M. **Os regimes políticos. 2. ed.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.

ENGELS, F. Do socialismo utópico ao socialismo científico. São Paulo: Instituto Luiz e Ros Sundermann, 2004 (Cadernos marxistas).

GONÇALVES, E. M. Princípios da razão de Estado em *O príncipe*, de Nicolau Maquiavel. 5º Encontro de pesquisa na graduação em filosofia da UNESP: **Revista Filogênese**, Marília, v. 3, n. 1, p. 7-14, 2010. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/filogenese>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

GONZALEZ, E. T. Q. **Teorias da filosofia do direito e da justiça** (Idade Antiga). Rio Claro: Biblioética, 2013.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno. 4. ed.** São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão. 6. ed.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HIRSCH, J. **A teoria materialista do Estado**: processo de transformação do sistema capitalista de Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

LENIN, V. **Como iludir o povo com os slogans de liberdade e igualdade. 3. ed. São Paulo: Global**, 1980.

LENIN, V. **O Estado e a revolução**: a doutrina marxista do Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Global, 1987.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

MAQUIAVEL, N. O príncipe. Escritos políticos. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1991. (Coleção Os pensadores).

MAQUIAVEL, N. **Escritos políticos**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

MARX, K; ENGEL, F. **A ideologia alemã**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

**MORENO, N.** As revoluções do século XX. 1984. **Disponível em:** <<https://www.marxists.org/portugues/moreno/1984/mes/revolucoes.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ROUSSEAU, J-J. **Do contrato social**. [s.l.]: Ridendo Castigat Mores, 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 10 de ago. 2015.

WINTER, L. M. A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel. **Tempo da Ciência**, v. 13, n. 25, p. 117-128, 1. sem 2006. Disponível em: <<http://erevista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/download/1532/1250>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

Submetido em: 15-8-2016

Aceito em: 9-9-2016