



## CONSIDERAÇÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EM DEFESA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Ivaldo Ramos Rosa<sup>1</sup>

### RESUMO

A inclusão da população na transformação do Estado implica a inserção da participação cidadã em seu redesenho institucional, bem como na formulação e gestão de políticas públicas. A transversalidade da participação, portanto, não só garante o controle e a fiscalização dos agentes governamentais, mas também dá legitimidade a um processo que exige amplo consenso, credibilidade e aceitação. Diante disso, é imperioso desvelar as concepções basilares da administração pública a fim de se defender a democracia e a igualdade de direitos.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Estado; Políticas Públicas; Participação Cidadã.

### RESUMEN

La inclusión de la población en la transformación del Estado implica la inserción de la participación ciudadana en su rediseño institucional, así como en la formulación y gestión de políticas públicas. La transversalidad de la participación, por lo tanto, no solo garantiza el control y la supervisión de los agentes gubernamentales, sino que también da legitimidad a un proceso que requiere un amplio consenso, credibilidad y aceptación. En vista de esto, es imperativo desmenuar las concepciones básicas de la administración pública para defender la democracia y la igualdad de derechos.

**Palabras clave:** Administración Pública; Estado; Políticas Públicas; Participación Ciudadana.

### ABSTRACT

The inclusion of the population in the transformation of the State implies the insertion of citizen participation in its institutional redesign, as well as in the formulation and management of public policies. The transversality of participation, therefore, not only guarantees the control and supervision of government agents, but also gives legitimacy to a process that requires broad consensus, credibility and acceptance. In view of this, it is imperative to unseed the basic conceptions of public administration in order to defend democracy and equal rights.

**Keywords:** Public Administration; State; Public Policies; Citizen Participation.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em ciências contábeis pela Organização Brasileira de Cultura e Educação (1993) e Doutorado pela Universidad Americana - PY. Atualmente, é Técnico em Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
E-mail: pixinga11@gmail.com



## **INTRODUÇÃO**

O desafio de um diagnóstico abrangente da administração pública envolve a análise da participação cidadã na gestão, buscando compreender a matriz social em que o Estado está inscrito e sobre o qual exerce sua atuação. Esse nexo, que poderíamos chamar de "instância pública", se traduz em uma institucionalidade e uma cultura política na qual os diferentes setores da sociedade podem estar envolvidos.

O principal impulso deste artigo é que esse órgão é composto por três níveis, que precisam ser analisados para enfrentar o problema da democratização do Estado com base na cidadania. Esses níveis são: i) a visibilidade dos setores que buscam influenciar os assuntos públicos, ii) o impacto na própria gestão pública e, iii) as implicações da participação na estrutura social e na democracia.

Esse problema requer uma análise no âmbito de sociedades desiguais e com desenvolvimento incipiente da cidadania, em que as contradições sociais marcam de forma pronunciada a estrutura social favorável à persistência de efeitos adversos para os indivíduos: precariedade, pobreza e exclusão social.

Nesse sentido, uma parcela considerável da população, em situação desfavorecida, tem inúmeras dificuldades tanto em termos de proteção social, no exercício dos direitos e na interação com o Estado.

Por outro lado, na relação entre sociedade e Estado, o mercado intervém de forma discreta, tornando-se necessário combinar os interesses opostos da acumulação econômica de alguns e a inclusão social de outros. Com as demandas de grupos desfavorecidos pelo acesso a oportunidades, seguridade social e garantias no exercício dos direitos, colidem os interesses dos setores sociais privilegiados, que, via de regra, buscam a continuidade de um status quo que os favoreça em sua dinâmica de concentração.

Por isso, evocando o tema da participação na esfera pública, busca compreender a função de arbitragem do Estado para promover o desenvolvimento econômico e a equidade social. Por isso, é essencial ressaltar o duplo caráter da participação cidadã no Estado.

Assim, a participação é um processo decorrente das ações dos atores, com suas identidades, orientadas ao impacto sobre o Estado como garantidor de



regras que viabilizam a inclusão social. Adicionalmente, a participação é resultado, uma vez que o Estado incorpora em sua institucionalidade os mecanismos forjados pela sociedade para que a atenção às demandas sociais seja sustentável e duradoura na promoção da equidade e da confiança.

## **PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL LEI 9.784**

A Lei 9.784, promulgada em 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, veio suprir uma lacuna no Brasil, pois, há até pouco tempo, não havia no país uma legislação que tratasse dos procedimentos administrativos e que regulasse, ainda, todos os atos realizados no âmbito da Administração Pública como pode ser observado no trecho da lei abaixo:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. § 1º. Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. § 2º. Para os fins desta Lei, consideram-se: I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta; II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica; III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão (BRASIL, 1999).

Como bem podemos ver, a lei em questão tem como objetivo principal proteger os direitos dos administrados e a melhor observação no cumprimento dos fins da Administração e ao estabelecer diretrizes básicas sobre o processo administrativo dentro da Administração Federal, tanto direta quanto indireta, ela enfatiza que seu ponto principal é exatamente esse, ou seja, dar proteção dos direitos daqueles que são administrados e o uma exigência maior ao cumprimento dos fins que cabem à Administração.

Esse instrumento jurídico, como bem mostra seus incisos de I a III, parágrafo 2º, sobre o conceito do que são entidade e autoridade, diz que o primeiro é a “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”, e a segunda como “sendo o servidor ou agente público dotado de poder de decisão”.



Somaram aos princípios de legalidade, informalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além dos princípios da ampla defesa e contraditórios, outros princípios: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência, o que resulta numa ampliação de fatores que devem ser seguidos pelos administradores, levando sempre em conta os interesses da Administração Pública sobre o privado.

Em seu Artigo 2º, diz a Lei Geral do Processo Administrativo:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;.

Nesse sentido, é mister que a Administração Pública obedeça aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. E além deles, e não citados nessa lei, é fato também que a administração deva seguir aos princípios da publicidade, da oficialidade, do informalismo e da impessoalidade. Continuando,

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

Entender a democracia de forma ampla passa pelo crivo dos aspectos que afetam direta ou indiretamente as vidas de todos aqueles que compõem o Estado Democrático de Direito e nesse caso, a questão da desigualdade social é um empecilho ao seu fortalecimento e há também os casos de desvio de conduta por parte dos políticos chegando a dar a impressão que vivemos no mais corrupto ou senão no único país com tão alto índice de corrupção.



X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII – impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

A lista é reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), mostra o Brasil na 62ª posição entre 150 países.

Para Sorj (2004, p. 15-16),

Os novos direitos funcionam, ocasionalmente, como direitos por *default*, ou seja, em vez de serem efetivamente cumulativos, são utilizados pelos setores sociais para suprir carências produzidas pelas insuficiências – e, por vezes, subtração – dos “antigos” direitos sociais. A situação atual é fundamentalmente o resultado de uma nova dinâmica de individualização, constituição de identidades coletivas e participação política que fragmenta a representação social e limita a capacidade de elaboração de propostas para a transformação do conjunto da sociedade. (SORJ, 2004, p. 15).

Mas afinal, a corrupção é um mal generalizado em nosso país? Ela aumentou no governo atual? É exclusividade da sociedade brasileira ou também é um problema que encontramos em outros países com realidades completamente diferentes da nossa?

No início dos anos 90, a Itália foi varrida por duas grandes operações policiais que envolveram a justiça e parte da classe política: a Força Tarefa Antimáfia e a Operação Mãos Limpas. , a Itália precisou tirar pedaços da própria carne para combater e controlar a corrupção no país. Hoje, apesar do problema ainda existir, ocorre em um nível que possibilita um controle e o combate mais eficaz.

O caso do Chile Na América Latina, também é um dos bons exemplos de combate à corrupção, nesse país, foram tomadas medidas como a redução de 80% no número de cargos comissionados e a implantação de mudanças no sistema de financiamento de campanhas eleitorais.

Para entender as tendências do presente, é necessário inicialmente compreender o que mudou. Trata-se então de analisar as relações entre o novo associativismo, os processos de surgimento de novos atores coletivos e o refluxo do movimento operário e dos ideais socialistas. A atual crise da representação política é produto do crescente distanciamento entre os partidos políticos e os novos movimentos sociais (que atuam através de (ONGs), da valorização do discurso dos direitos humanos (que acompanha a perspectiva simplificadora da mídia), da



afirmação moralista de valores dissociados de interesses e, finalmente, do discurso que valoriza o mercado). (SORJ, 2004, p. 15).

Tanto esse discurso como aquele centrado nos direitos humanos excluem da vida política a explicitação dos interesses socioeconômicos e seu lugar nas estruturas de poder.

Para a qualificação acerca dos desafios e oportunidades faz-se a necessidades na aplicação de novos debates, a partir de políticas públicas, posicionamento e opiniões de especialistas, que compartilhem suas experiências e levantem importantes questões para o desenvolvimento do instrumento no país; pois conforme apontam estudos e especialistas, a corrupção tende a ser mais frequente entre funcionários não estáveis, que são admitidos por amizade, apadrinhamento ou outro tipo de relação que não seja a aprovação em concurso oficial e público.

As novas formas de participação social em torno de causas morais “imateriais” (isto é, não referidas a relações de poder e interesses socioeconômicos precisos), como por exemplo a ecologia, o feminismo, a raça ou a etnia, fragmentam a participação social e concorrem para o distanciamento de uma visão da sociedade nacional. Diminui-se, assim, o papel da representação partidária, enquanto as políticas públicas passam a ter alvos cada vez mais fragmentados. (SORJ, 2004, p. 15-16).

O desenvolvimento da infraestrutura é um fator-chave para proporcionar um crescimento econômico sustentável e garantir o acesso de todos a serviços básicos diante desse cenário.

O desenvolvimento do paradoxo democrático está intimamente associado (...) aos processos de globalização e à influência crescente do modelo societário norte-americano, mais do que um programa específico de políticas econômicas. Tal influência, contudo, se constrói a partir das afinidades eletivas e acomodações entre os processos sociais e institucionais internos de cada sociedade nacional e os modelos disponíveis de construção institucional no plano global. Nesse contexto, sim, é fundamental a capacidade política dos Estados Unidos de impor modelos institucionais, direta ou indiretamente, através de organismos financeiros internacionais ou de fundações privadas. (SORJ, 2004, p. 16).

Uma longa tradição de estabelecer parcerias com o setor privado para possibilitar os saltos necessários para atender às suas demandas de melhores práticas da administração pública, para que o crescimento sustentável do país siga



em frente.

Forças externas ou tendências globalizantes são absorvidas pelo sistema institucional nacional. Sem excluir a relevância, diversa em cada caso concreto, da ação de fatores ligados à globalização e à implantação do modelo econômico neoliberal, não podemos esquecer que os níveis de desigualdade social da maioria dos países apresentam uma impressionante estabilidade ao longo do tempo. A globalização não pode ser um alibi para que se abandone o estudo da dinâmica institucional das sociedades nacionais, que continuam a ser o principal espaço de sociabilidade e, particularmente, das chances de vida e destino pessoal da maioria da população. (SORJ, 2004, p. 16).

É comum ver as pessoas no Brasil atribuírem o problema da corrupção à “má índole do povo brasileiro” ou até mesmo à famosa “lei de Gerson”, segundo a qual deve-se sempre “levar vantagem em tudo”. O estudo “Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice”, apresentado pelo Ibope em março deste ano, fez descobertas interessantes em relação a isso. Um dado alarmante divulgado recentemente em pesquisa: a maioria das pessoas dizem aceitar que seus representantes cometam algum tipo de irregularidade, como contratar familiares e transformar viagens de negócio em lazer, pois, nesse caso, estão lesando toda a sociedade, ainda que de modo pulverizado”.

Pode até ser que atitude seja um dos fatores que faz alguém corromper ou ser corrompido. Os números do Ibope, no entanto, não dizem tudo. Um ato de corrupção, além de envolver dois sujeitos — o corrupto e o corruptor —, é favorecido por diversos outros fatores.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ILICITUDE**

A organização não governamental Transparência Brasil em parceria com a Controladoria-Geral da União tem disponível para consulta em seu site: [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br) um manual de aplicação da metodologia de levantamento do mapa de riscos de corrupção em instituições públicas. A metodologia foi concebida para permitir a auto aplicação pelos servidores dos órgãos públicos. Trata-se de um instrumento auxiliar na prevenção à corrupção.

De fato, atualmente, diversos países vêm investindo no desenvolvimento de instrumentos para fortalecer a integridade institucional dos órgãos do Estado. Na América Latina, por exemplo, podemos citar as experiências da Colômbia,



Argentina e México.

De acordo com o documento, entre as ações de prevenção adotadas, destaca-se a criação de métodos de mapeamento e avaliação das áreas de maior risco de corrupção e a implementação de medidas que reduzam, cada vez mais, possíveis focos capazes de fragilizar as instituições públicas.

O Mapeamento de Riscos de Corrupção consiste em ferramenta de gestão que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de atos de corrupção. A partir disso, implementam-se mecanismos preventivos que minimizem as vulnerabilidades e evitem a prática de corrupção."

As denúncias de corrupção vêm de todos os cantos do país e de todos os setores - públicos e privados. Denunciadas em parte pela imprensa, em parte por setores privados fiscalizadores, não se havia medido ainda o tamanho do rombo e o mais alarmante: o prejuízo que este montante de dinheiro causa em setores fundamentais, como educação, saúde, infraestrutura, habitação e saneamento.

## **PAPEL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO**

É evidente que o foco maior deste estudo se refere às empresas que trabalham com entidades públicas e empresas de capital aberto com ações negociadas em bolsa, mas não quer dizer que não se aplique as empresas privadas.

Antes de abordarmos o papel do auditor é necessário reforçar que a responsabilidade primária na elaboração das demonstrações financeiras é da administração da empresa, conforme descrição no relatório dos auditores independentes.

À parte das dificuldades técnicas e de funcionamento, dois terços das entidades inquiridas consideram que os planos são instrumentos úteis para a gestão por permitirem a “conscientização de uma cultura de prevenção de riscos, de sistematização de procedimentos, de transparência e rigor e para a promoção da qualidade do serviço público”.

As entidades do setor público estão a desenvolver e adotar planos de prevenção de risco de corrupção, mas devem torná-los mais robustos e aprofundá-



los, revela um relatório do Conselho de Prevenção da Corrupção

O Conselho de Prevenção da Corrupção recomenda às entidades públicas que identifiquem todos os riscos nos planos de prevenção da corrupção e designem responsáveis pela sua monitorização, pois é antiético você colocar representantes das empresas dentro de um conselho cuja atribuição principal é definir as políticas de fiscalização.

A identificação sistemática de todos os riscos de corrupção e a nomeação de responsáveis pela execução e monitorização dos planos para executar esses riscos, são duas das recomendações proferidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, os referidos planos não estavam desenhados de forma a abranger os riscos de todas as unidades, revelando ainda falhas no aprofundamento das medidas a adotar e executar para mitigar os riscos detectados.

Nessa medida, o órgão que é presidente por Guilherme d'Oliveira Martins, presidente do Tribunal de Contas, emitiu seis recomendações que tem como destinatário as entidades públicas e seus dirigentes máximos e que devem ser seguidas na elaboração dos planos de prevenção da corrupção.

## **IMPROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Conceito de Improbidade Administrativa: "Ato de improbidade administrativa todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse público, importa em enriquecimento ilícito (art.9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10) e que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11)." (JÚNIOR, 2009, p. 550).

Uma das causas estruturais da corrupção é a existência de monopólios, oligopólios e cartéis. Devido ao seu tamanho e ineficiência, estas estruturas de mercado criam uma relação especialmente privilegiada entre as autoridades e o governo. Este, por sua vez, dá origem a uma interação promíscua entre os reguladores e a indústria, uma pseudo-simbiose que prejudica o desenvolvimento de bens de determinados setores. Em termos macroeconômicos, a existência de tais monopólios detém países refém de ineficiência nesses setores. Arthur diz que isso prejudica o crescimento e aumenta a necessidade do Estado tomar uma postura intervencionista, criando um ciclo que alimenta a corrupção.



Vê-se que a Carta Magna, no caput do art. 37a improbidade passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não o enriquecimento ilícito.

O § 4º do mesmo artigo 37 da Lei Maior alude à improbidade administrativa, ao determinar que: “os atos de improbidade administrativa importarão a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Todavia, como se observa, não faz menção à moralidade.

A Lei nº 8.429/92, complementando as disposições constitucionais, classifica os atos de improbidade administrativa em três tipos, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Conceito de Improbidade Administrativa: “Ato de improbidade administrativa todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse público, importa em enriquecimento ilícito (art.9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10) e que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11).” (JÚNIOR, 2009, p. 550).

CRF/1988. A constituição tratou da improbidade administrativa no artigo 37, 4º: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

## **PENALIDADES E APARATOS LEGAIS**

A constituição federal determina que as penas para o ato de improbidade administrativa são diversas das sanções penais cabíveis e aplicáveis em cada caso.

Nos termos da Constituição, são penas ressarcimento ao erário, indisponibilidade dos bens, suspensão dos direitos políticos e perda da função. A autoridade administrativa, responsável pelo inquérito administrativo, deverá representar ao MP, para a indisponibilidade dos bens do indiciado, desde que o ato de



improbidade cause lesão ao patrimônio público ou enseje enriquecimento ilícito. Esta indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

No caso de falecimento do agente administrativo ou daquele terceiro que lesar o patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente, o seu sucessor está sujeito às cominações da Lei até o limite do valor da herança.

O juiz, quando da fixação das penas acima relacionadas, deve-se levar em conta a extensão do dano causado, assim como proveito patrimonial obtido pelo agente. Para cada prática de improbidade a lei (artigo 12º) estabelece penas específicas:

Prática de ato de improbidade por que importa Enriquecimento Ilícito (mais severas) traz como sanção a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Acarreta o ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Prática de ato de improbidade que atenta contra os Princípios da Administração Pública gera como sanção o ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Posicionamento do Poder Judiciário quanto a aplicação das penas. O



Judiciário Brasileiro tem entendido que nos casos de atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública e que importam enriquecimento ilícito somente haverá punição se comprovado o DOLO. Para os casos de atos que causam prejuízo ao erário basta a CULPA.

A ação judicial aplicada à prática do ato de improbidade transcorre pelo rito ordinário, deve ser proposta pelo Ministério Público ou pessoa jurídica interessada. Não foi assegurada legitimidade ao cidadão para propositura da ação.

No entanto, qualquer pessoa poderá fazer representação que deverá ser direcionada à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

É conhecido, e polêmico, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a Constituição da República não admite concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: aquele previsto no artigo 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o fixado no artigo 102, I, "c" (STF Rcl 2.138). Esse regime de responsabilização decorreria diretamente do disposto no texto constitucional, não da legislação infraconstitucional (STF AgR-RE 579.799).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de inserção de identidades culturais no Estado, não admitiu, segundo o princípio republicano, o tratamento particularista das demandas nas instituições estaduais, uma vez que aduziu, como único critério para o tratamento igualitário dos indivíduos, a cidadania. Isso confere legitimidade à ação pública na busca de condições de igualdade.

A solidariedade social, para a qual os indivíduos desfavorecidos devem ser compensados por suas condições de origem, são compensadas como cidadãos e não pertencentes a alguma categoria comunitária. O ideal de igualdade social, baseado no princípio da cidadania, se expressa em políticas que buscam equidade social entre os cidadãos.

Nesse sentido, as políticas sociais voltadas à proteção social são pautadas pelo princípio da universalidade combinado com o princípio da pluralidade. Ao



incorporar diferenciação social e identidades culturais na agenda pública, o princípio republicano da "igualdade perante a lei" é resolvido no campo prático.

Os mecanismos de participação cidadã mobilizam a sociedade, mas não a capacitam necessariamente. Quando atuam como instrumentos de controladoria pública, cogestão administrativa e decisões, viabilizam o exercício do poder e potencializam poderes para o protagonismo nas políticas públicas. Quando os mecanismos são apenas instâncias rituais de reunião e deliberação, sem incidência efetiva, diluem as potencialidades dos atores.

Quanto mais os grupos pressionam para que o Estado seja uma área de inclusão social, desde o acesso aos cargos públicos até a cogestão da ação pública, mais a diversidade sociocultural, étnica e de gênero está inserida na dinâmica das reformas da administração e na formulação de políticas de desenvolvimento, que visam superar desigualdades extremas e alcançar condições de bem-estar social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 9.784/99**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, 1999.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada**: cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.