

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Danielle Soncini Bonella

**ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM**  
**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Danielle Soncini Bonella

**ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2008

Danielle Soncini Bonella

**ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

BANCA EXAMINADORA

Dr. Ricardo Hermany  
Professor Orientador

Dr<sup>a</sup>. Marli Marlene Moraes da Costa  
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

Dr. André Vianna Custódio  
Universidade do Extremo Sul Catarinense

Dedico ao meu querido pai Mauro. Pai, tu já não estás mais entre nós, mas a tua força, o teu carinho e o teu amor são presenças constantes na minha vida. Obrigada porque um dia tu exististe e me deste a oportunidade de chegar

até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

São muitas as vitórias alcançadas e muitas pessoas contribuíram para isso, mas é impossível agradecer a cada uma delas. Mas existem algumas que citadas aqui representarão a todas.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela vida, pelas bênçãos, por seu amor Maior e por acompanhar-me em todos os momentos difíceis da minha vida.

A minha mãe Palma, minhas irmãs Melissa e Michelle, e minha avó Nyora, obrigada pelo amor, compreensão e carinho de vocês.

Ao meu pai Mauro e meu avô Mario que já não estão mais aqui, mas, enquanto estiveram, foram representação de caráter, força, amor e ensinamentos que levarei para toda a vida.

Ao Moacir. Obrigada por sua paciência e tolerância, por seu incentivo em todas as ocasiões, em querer me ver vitoriosa nesta batalha e em outras tantas. Obrigada por ajudar-me sem medir esforços e por estar ao meu lado em todas as circunstâncias, dando-me apoio, segurança, coragem, força e amor acima de tudo.

A amiga querida Maria Inez Serro, obrigada por fazer parte de minha vida e pelo apoio sempre recebido.

Ao amigo Rodrigo Dias Moura, pelo auxílio incansável, pela amizade e por sua paciência nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, professor doutor Ricardo Hermany. Foram muitos os momentos de dedicação a orientar este trabalho que ora se conclui, obrigada pelos ensinamentos e paciência.

À professora doutora Marli M.M. da Costa, também incansável e dedicada nos seus ensinamentos.

À professora doutora Nuria Martin Belloso, da Universidade de Burgos, na Espanha, por sua dedicação e acolhimento quando lá estive, e pelos seus ensinamentos que muito me auxiliaram neste trabalho.

A minha secretária Angela Denize da Silveira, por sua paciência e disponibilidade em todos os momentos.

Aos meus alunos da graduação, que são fontes de inspirações.





“Quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes”.

(Dahl, 1998, p. 110)

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo realizar uma pesquisa de campo no município de Santa Maria, Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar se está realmente ocorrendo o acesso ao público e se há uma real interação (diálogo/comunicação) entre sociedade e poder público nas audiências públicas que envolvam as leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Para tanto, foi adotado o método hipotético-dedutivo, bem como o procedimento técnico-bibliográfico, além do levantamento de dados por meio da aplicação de um questionário, com perguntas específicas aos Poderes Legislativo (Comissão de Finanças e Orçamento) e Executivo (Secretário de Município das Finanças, Secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária), e aos representantes das Uniões e Associações de Bairros – UACS. Os dados coletados são demonstrados por meio de tabelas para um melhor entendimento das respostas dos entrevistados, uma vez que se trata de perguntas fechadas para os diversos atores que contribuíram para esta pesquisa. Ao final verifica-se que a participação popular no espaço público, em audiências que envolvam a Legislação Orçamentária se dá de forma adversa do que se deseja em uma democracia, pois a população não participa realmente, apenas comparece às audiências públicas, sem uma efetiva participação cidadã. Dessa forma, tem-se que essas audiências não passam de meros foros homologatórios, mas não por causa do poder público e, sim, porque a

população ainda não foi educada e conscientizada realmente da importância que sua participação tem para a implementação de políticas públicas e do acompanhamento no que diz respeito às leis orçamentárias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Leis Orçamentárias. Espaço Público. Participação Popular. Audiências Públicas. Cidadania.

### **ABSTRACT**

This work has as objective to make a field research in the city of Santa Maria, Central Region of the State of Rio Grande do Sul, with the purpose of verifying if it is actually occurring access to the public and if there is a real interaction (dialog/communication) between society and public power in public hearings involving cost estimation laws (Cost Estimation Law of Directives and Cost Estimation Law Yearly). For both, was adopted hypothetical-deductive method, as well as the technical procedure-bibliographic, in addition to the removal of data through the application of a questionnaire, with specific questions to Legislative (Commission of Finance and Budget) and (Executive Secretary of Municipality of Finance, Secretary of Municipality of Housing and Regularization Land), and the representatives of associations and Associations of Neighborhoods – UACS. The data collected are demonstrated by means of tables for a better understanding of the replies of the interviewees, since it has closed questions for the various actors who have contributed to this research. In the end, it is verified the popular participation in public space, in hearings involving Cost Estimation Legislation is an adverse effect of what is wanted in a democracy, because the population does not participate indeed, only comes to public hearings, without the effective participation of citizens. In this way, it is concluded that these hearings are mere acknowledged forum, but not because of public power but because the population has not yet been educated and has no really notion of the importance that its participation has for the implementation of public policies and monitoring in respect of the cost estimation laws.

KEY-WORDS: Cost Estimation Laws. Public Space. Popular Participation. Public Hearings. Citizenship.

## LISTA DE TABELAS

<u>Tabela 1 - Existe por parte do Poder Executivo, um cronograma de trabalho que envolva os passos que compõem o processo de elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA)?</u> .....	101
<u>Tabela 2 - Esse cronograma se ajusta aos prazos fixados na Lei Orgânica Municipal, os quais envolvem as datas de entrega pelo Prefeito à Câmara de Vereadores dos projetos de lei da LDO e LOA?</u> .....	101
<u>Tabela 3 - Esse cronograma contempla a fase externa que envolve a participação popular e a realização de audiências públicas?</u> .....	102
<u>Tabela 4 - Existe no Município o Cadastro Legislativo de Participação Popular, para o controle e ampliação da participação popular, inclusive, para o chamamento às audiências públicas?</u> .....	102
<u>Tabela 5 - De que forma são feitas as convocações para a participação das audiências públicas, previstas nas legislações que exigem tal prática?</u> .....	102
<u>Tabela 6 - Há convocações específicas de entidades da sociedade civil organizada, como sindicatos, associações de moradores, profissionais liberais e empresários?</u> .....	102
<u>Tabela 7 - Quais os horários que normalmente ocorrem as audiências?</u> .....	103

<u>Tabela 8 - A participação em tais audiências reflete o sentimento de todos os atores sociais da cidade?</u> .....	103
<u>Tabela 9 - Existe prestação de contas para a sociedade por parte do Executivo e Legislativo?</u> .....	104
<u>Tabela 10 – O conjunto da população tem acesso às informações relativas às leis orçamentárias e à prestação de contas tal como ela é concebida hoje?</u> .....	104
<u>Tabela 11 - Esse acesso é dificultado ou facilitado?</u> .....	104
<u>Tabela 12 – Os participantes das audiências públicas entendem a prestação de contas da execução orçamentária?</u> .....	104
<u>Tabela 13 - Há preocupação por parte do Executivo e do Legislativo quanto a esse entendimento ou não entendimento?</u> .....	104
<u>Tabela 14 - Síntese das questões apresentadas aos 25 representantes dos Poderes Legislativo e Executivo</u> .....	105
<u>Tabela 15 - Já participou de alguma audiência pública?</u> .....	105
<u>Tabela 16 - De que forma tomou conhecimento da realização da audiência</u> .....	106
<u>Tabela 17 - Qual o motivo que o levou a participar da audiência?</u> .....	106
<u>Tabela 18 - Participa de alguma entidade civil organizada além da Associação de Bairros?</u> .....	106
<u>Tabela 19 - Acha importante participar das audiências públicas?</u> .....	106
<u>Tabela 20 - Sabe dizer que tipo de decisão foi tomado na audiência que participou?</u> .....	106
<u>Tabela 21 - Tem conhecimento se a decisão tomada na audiência foi efetivamente realizada pelo Poder Executivo?</u> .....	107
<u>Tabela 22 - Pretende continuar a participar das próximas audiências públicas? ..</u>	107
<u>Tabela 23 - Tem noção do que são as leis orçamentárias?</u> .....	107
<u>Tabela 24 - Foi possível interagir com o poder público quando participou da audiência pública sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual?</u> .....	107
<u>Tabela 25 - Em caso negativo, qual a razão?</u> .....	107

## SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u> .....	13
<u>1 ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA</u> .....	20
<u>1.1 Conceito de espaço público (espaço local)</u> .....	20
<u>1.2 Espaço público e a construção do Direito Social de Gurvitch</u> .....	34
<u>1.3 O princípio de subsidiariedade e o espaço público</u> .....	43
<u>1.4 Espaço Público como <i>locus</i> de efetivo exercício da cidadania: uma consequência da dimensão educativa e cultural</u> .....	48
<u>2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR</u> .....	62
<u>2.1 Audiências públicas: conceito histórico</u> .....	62
<u>2.2 Participação popular – <i>locus</i> de direito a ter direitos</u> .....	69
<u>2.3 O papel do capital social na efetivação das audiências públicas</u> .....	80
<u>2.4 A importância e a obrigatoriedade da realização de audiências públicas na elaboração das leis orçamentárias (LDO E LOA)</u> .....	89
<u>3 EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</u> .....	101
<u>3.1 Fatores que não contribuem para uma efetiva participação popular</u> ....	108
<u>3.2 Mecanismos que efetivam a participação popular nas audiências públicas</u> .....	111
<u>3.3 Aspectos positivos e negativos referentes à participação popular no município de Santa Maria – RS</u> .....	112

<u>CONCLUSÃO</u> .....	116
<u>REFERÊNCIAS</u> .....	128

## INTRODUÇÃO

A visão republicana cívica enfatiza o valor da participação política e atribui papel central à inserção do indivíduo numa comunidade política. Aqui reside o problema de como conceber comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e com o pluralismo. Uma forte corrente doutrinária mostra que não há incompatibilidade entre a concepção republicana clássica de cidadania e a democracia moderna.

Dessa forma, é possível conciliar a liberdade que, embora negativa, inclua a participação política e a virtude cívica. A liberdade individual só existe numa sociedade onde os cidadãos possam participar ativamente do governo e influenciar nas suas decisões.

Atualmente, pode-se discutir sobre os alcances e limites da ação de um governo democrático e popular no sentido de estimular, fortalecer e abrir espaços para que a população, organizada ou não, assuma efetivamente um papel de co-responsabilidade na gestão municipal.

Mesmo os espaços populares, previstos pelo ordenamento jurídico, como é o caso das audiências públicas no processo orçamentário, adquirem maior efetividade a partir de uma estratégia local. Isso ocorre, porque a esfera local permite um processo maior de comunicação e controle social, devendo-se ressaltar, contudo, a necessidade de um patamar institucional referencial, capaz de conciliar estratégias participativas com institutos próprios do modelo representativo.

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, a cidadania requer a participação do povo no processo decisório governamental. O artigo 5º da Constituição declara que todos os cidadãos são iguais perante a lei, sendo-lhes garantido o direito à vida, à liberdade, à segurança, à igualdade e à propriedade.

Portanto, percebe-se a importância de ser realizado um estudo a respeito da participação popular em audiências que envolvam a Legislação Orçamentária, como um ato de cidadania no contexto do espaço público local. O presente trabalho é importante, pois é no espaço público local que as políticas públicas podem ser mais bem articuladas e essa interação entre poder público e sociedade traz um novo conceito de gestão, fazendo com que surjam novos instrumentos de controle social sobre as decisões públicas e conseqüente consolidação da cidadania.

As audiências estão previstas pela Constituição Federal, Leis Federais e as Leis Orgânicas. Sendo assim, a participação popular pode ser realizada como instrumento de controle social em diversos institutos jurídicos, “em função das conseqüências efetivas, geradas no âmbito da Administração Pública”.

A audiência pública é um dos instrumentos de promoção da participação

popular nos municípios, permitindo que o poder executivo e legislativo conheçam as necessidades e demandas da população, na medida em que se constitui como espaço de diálogo e negociação de interesses. Consiste numa sessão de discussão aberta a toda a população para tratar de qualquer tema de importância para o município, tanto para a coleta de opinião no momento de formulação de uma política pública, quanto para debate em uma tomada de decisão.

O que se pretende, além do exposto, é realizar uma pesquisa de campo no município de Santa Maria, Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar se está realmente ocorrendo o acesso ao público e se há uma real interação (diálogo/comunicação) entre sociedade e poder público nas audiências que envolvam os temas já relacionados. Partindo desse pressuposto, a meta desse estudo é que ele possa enriquecer as pesquisas a esse respeito nesta instituição de ensino.

De acordo com alguns estudos atuais, com relação às ações, as experiências de elaboração e fiscalização da execução do Orçamento Municipal com participação popular já demonstraram em alguns municípios do Estado do Rio Grande do Sul a sua importância, no sentido de se criar possibilidades efetivas de partilha do poder. Um instrumento legal ainda pouco utilizado são as Leis Orçamentárias.

Se elaboradas com participação popular, as Leis Orçamentárias podem alterar radicalmente a relação Administração, Legislativo e população na definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos. Isto porque é na Lei de Diretrizes Orçamentárias que se expressa a política de inversão de prioridades de um governo.



Por sua vez, é na intervenção na elaboração do orçamento que a população tem a oportunidade de superar a “visão corporativa” do atendimento das suas demandas e é chamada a analisar a totalidade dos problemas e necessidades, a apontar prioridades, a decidir sobre o cronograma de atendimento dessas prioridades e a acompanhar a sua execução.

A linha de pesquisa escolhida para encaminhar o curso de Mestrado em Direito, nesta instituição de ensino, é a das Políticas Públicas de Inclusão Social. Percebe-se, que a escolha do tema para o desenvolvimento da pesquisa e dissertação encontra-se no contexto desta linha de pesquisa, pois se trata tanto de políticas públicas como de inclusão social, ao argumentar sobre a participação popular em audiências públicas.

É fundamental que o processo de participação não seja meramente homologatório, ou efetivado para dar cumprimento ao estatuído em legislação federal. Deve-se concretizar, no processo de elaboração, pelo executivo e discussão, pelo legislativo, a plena participação do cidadão, a fim de que não se tratem de instâncias meramente homologatórias de decisões pré-constituídas.

A cidadania, para ser verdadeiramente democrática, precisa constituir-se e investir na criação de espaços sociais de luta, assim como preparando instituições em caráter permanente que tenham por meta a expressão política, trabalhadas como instrumento de conquista e de consolidação social e política.

A busca da sociedade brasileira, nesse sentido, é a de, em um longo caminho, trabalhar a construção de uma sociedade democrática, a partir da conscientização de que é variável o nível de participação popular. Para haver mais participação, faz-se necessário modificar as formas institucionais de relações com

a população no exercício do poder compartilhado. Inclusive, atualmente, os governos locais têm preparado a descentralização do poder, além de implementarem novas práticas políticas e de administração pública, vislumbrando, ao mesmo tempo, valorizar a equidade social e a eficiência estatal.

A prática da cidadania depende da reativação da esfera pública (indivíduos agindo coletivamente e deliberando sobre assuntos que afetem a comunidade política). Além disso, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença.

Portanto, a participação popular, muito mais do que uma nova forma de exercício do poder político no Estado, muito mais do que mecanismo que permite a correção da oligarquia, muito mais do que princípio jurídico norteador do processo interpretativo, é mecanismo que garante a eficácia social da Constituição. A legitimação popular, sem dúvida, decorre lógica e diretamente da forma de governo (República), do tipo de Estado (Democrático de Direito) eleitos pelo constituinte, além da titularidade do poder que lhe foi conferida.

A cidadania é o grande fator de legitimação do povo, permitindo que opere em defesa das instituições democráticas. Nesse sentido, esta pesquisa apresenta os seguintes questionamentos: “Como se dá a participação popular no espaço público, em audiências que envolvam a Legislação Orçamentária? Essas audiências servem para o exercício da cidadania plena ou não passam de meros foros homologatórios?”.

Para responder aos questionamentos propostos foram elaborados os seguintes objetivos: como objetivo geral tem-se verificar como se dá a participação

popular no espaço público local no que tange às audiências que envolvem as leis orçamentárias, no município de Santa Maria; e como objetivos específicos pretende-se: conceituar espaço público, cidadania e participação popular; analisar a importância da participação popular nas audiências públicas; analisar a importância da Legislação Orçamentária; apontar qual o interesse que a população possa ter no que diz respeito às Leis Orçamentárias; verificar os fatores que não contribuem para uma efetiva participação; demonstrar os mecanismos viáveis de integração entre sociedade e poder público.

Sendo assim, o trabalho de pesquisa aqui proposto, inicialmente caracteriza-se por ser transdisciplinar. Adota-se o conceito para transdisciplinaridade, partindo da distinção da pluridisciplinaridade e da interdisciplinaridade. A pluridisciplinaridade refere-se ao estudo de um objeto que pertence a uma única disciplina por várias disciplinas ao mesmo tempo. A interdisciplinaridade diz respeito à transferência de métodos de uma pesquisa para a outra. Ambas têm sua finalidade presa na estrutura da pesquisa disciplinar.

O método da pesquisa é o hipotético-dedutivo, constando de uma pesquisa de campo realizada no município de Santa Maria, Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul, com a intenção de verificar se existe na realidade a participação popular em audiências públicas que envolvam a legislação orçamentária, como um ato de cidadania no contexto do espaço público.

Além do procedimento técnico-bibliográfico adotou-se o levantamento de dados por meio da aplicação de um questionário, com perguntas específicas aos Poderes Legislativo (Comissão de Finanças e Orçamento) e Executivo (Secretário de Município das Finanças, Secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária), e aos representantes das Uniões e Associações de Bairros – UACS.

Os dados coletados encontram-se demonstrados por meio de tabelas para um melhor entendimento das respostas dos entrevistados, uma vez que se trata de perguntas fechadas e não de posicionamentos dos diversos atores que contribuíram para esta pesquisa. Dessa forma, salienta-se, que se conhece a dificuldade em encontrar as respostas para o problema do tema, pois, a pesquisa de campo envolve tempo e disponibilidade das pessoas em responder ao questionário.

A abordagem hipotético-dedutiva do tema está fundamentada em diversos autores, mas em especial são utilizadas as idéias de Gurvitch (2001), sem dispensar o pensamento de Habermas (1984, 1987a, 1987b, 1991). Toda sistemática procedimental escolhida para o trabalho, bem como o método científico, é relevante para o sucesso da pesquisa proposta.

Dessa forma, dividiu-se este trabalho em capítulos. O primeiro traz uma abordagem a respeito do espaço público e cidadania, em que são discutidos o conceito de espaço público, também conhecido como espaço local; o espaço público e a construção do direito social de Gurvitch; o princípio de subsidiariedade e o espaço público; e, este como *locus* de efetivo exercício da cidadania.

No segundo capítulo são discutidas as audiências públicas e a participação popular, trazendo em um primeiro momento o conceito histórico de audiências públicas; logo a seguir tem-se a participação popular como *locus* de direito a ter direitos; o papel do capital social na efetivação das audiências públicas; e, a importância e a obrigatoriedade da participação pública nas audiências sobre leis orçamentárias.

O terceiro capítulo trata da pesquisa realizada no município de Santa Maria,

ou seja, a efetivação da participação popular nas audiências públicas, apresentando os fatores que não contribuem para uma efetiva participação popular; também os mecanismos que efetivam a participação popular nas audiências públicas, e, finalmente os aspectos negativos e positivos referentes à participação popular no município de Santa Maria-RS, com a análise dos questionários aplicados.

## **1 ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA**

### **1.1 Conceito de espaço público (espaço local)**

Do ponto de vista das instituições, o poder político estava representado como “[...] articulação (hierarquizada) de múltiplos círculos autônomos de poder (*corpora, communitates*) – as famílias, as cidades, as corporações, os senhorios, os reinos, o império”. Forjando a imagem da sociedade como um corpo imenso, cujo funcionamento harmônico das partes confere a cada uma delas autonomia limitada, o centro desta ordem é identificado com o rei.

As instituições que compunham as sociedades do Antigo Regime tiveram sua gênese durante um período denominado de corporativo, ou de sistema político corporativo ou, ainda mais abrangente, de sociedade corporativa. Pereira esclarece que este período tem sido compreendido como o de uma sociedade que deriva de uma “crise feudal”, mas que não é ainda uma sociedade moderna.

Dessa forma, as elites locais, ou qualquer outro grupo politicamente constituído, nas redes desta sociedade corporativa, disputavam poder com qualquer outro núcleo de poder estabelecido, inclusive o rei ou o estado central. Isso significa dizer que, admitido como principal contraponto à autoridade da coroa e seus magistrados, o poder dos municípios, ou seja, as câmaras municipais

compunham um quadro político marcado essencialmente por uma relação tensa na qual os contendores, a todo instante, testavam as forças do oponente. Esta era a regra. Não havia, portanto, abusos ou usurpações, nem tampouco arbitrariedades ante a existência de um direito natural que garantisse uma espécie de execução impositiva da vontade do monarca em contraposição às iniciativas das câmaras municipais.

Vários estudos indicam a importância da configuração do poder central na figura do rei durante o Antigo Regime português, notadamente nos séculos XVII e XVIII, que enredava em si mesmo e em contraponto uma rede de poderes locais, através das Câmaras, da municipalidade. Tais estudos tentam nuançar mais os mecanismos de comunicação e controle existentes entre o poder local e o metropolitano, buscando entender seus funcionamentos, redes de interesse, força real e o tamanho da autonomia local.

Nessa vertente, parece possível trabalhar com a seguinte hipótese: talvez, na esfera das práticas, possa se pensar que desse trâmite contínuo e tenso, entre a Câmara e o poder real-metropolitano – o que não significa que não existisse uma comunicação entre as Câmaras –, tenha nascido uma experiência de negociação e, em certa medida, uma noção bastante empírica de que uma relação de poder implica em certo contrato. Ou seja, que das práticas cotidianas e institucionais e nas relações entre a colônia e a metrópole, pode ter se estabelecido uma cara noção de contrato ou, ao menos, de regatear algumas exigências entendidas, a partir das vivências sociais, como direitos.

Por seu turno, a Câmara constituía-se em um elemento de estabilidade para o império português, visto que fora instalada em toda a sua extensão como o modo de exercer o poder local, transmigrando uma instituição ibérica para todos os continentes. A partir dela organizava-se uma hierarquia local, designando quem

podia ou não participar da sua administração local e/ou do uso da palavra numa esfera de poder reconhecida pela metrópole. Simultaneamente, tal hierarquia se atrelava àquela da corte. Do ponto de vista português, ela garantia estabilidade e hierarquia, além de atuar na comunicação entre o local e o metropolitano, como gestor de informações dentro de uma vila, o que não significa em desmerecer a força de outras instituições como a Igreja, as Casas de Misericórdia, as Confrarias.

No Brasil, a Câmara possuía uma autonomia maior que as suas gêmeas portuguesas, conseguida ao longo dos anos, pela distância, num embate constante marcado por regras do falar, etiquetas, medidas e privilégios, numa conformação também do que era um súdito que experienciava o “viver em colônia”. Havia, por outro lado, uma tradição da Câmara mediar a figura real na localidade à medida que também estava encarregada de celebrá-lo através da liturgia real, do acender luminárias, da organização de procissões ou arrecadação de contribuições que custeassem as datas da realeza. Isso sem contar as festas católicas, considerando que assiduamente a Igreja e a Câmara agiam em conjunto, apesar das disputas de uma querer abrilhantar mais a festa do que a outra.

Dessa forma, a Câmara concorria para a mística da realeza e atuava nas festas religiosas, investindo-se de um potente significado simbólico. Na localidade, ela funcionava como uma espécie de continuidade do rei e não desperdiçava a oportunidade de se fazer presente e de tentar comandar um tempo lúdico e de comemorações. Logo, a população local sentia mais a incidência da Câmara nas suas vivências do que um distante monarca no além-mar.

Nessa perspectiva, a opção pela Câmara enquanto lugar e canal que expressasse sua adesão a D. Pedro significava, por parte das elites, recorrer às maneiras estabelecidas e cristalizadas de reconhecer e entender o poder local,

evitando o surgimento de alguma outra instituição ou modo de representação que dilatasse o sentido da legitimidade e, no limite, da liberdade. Em decorrência disso, a Câmara assegurava à elite local a manutenção da sua força e a erigia à condição de um interlocutor capital para os interesses dos grupos de Minas-Rio-São Paulo, capitaneados pela corte carioca.

Ao mesmo tempo em que se reconheceu a importância dos poderes locais para a efetivação do poder régio em muitos de seus domínios, se descobriu que a vitalidade do mesmo era indissociável da constituição de poderosas elites locais.

O Rei estabelecia com os grupos dirigentes do reino, e das localidades ultramarinas, vínculos de interdependência e de complementaridade: o monarca cada vez mais contava com os serviços desses homens nomeando-os para os mais variados postos e cargos nos mais variados lugares de seu império. Por seu turno, tais indivíduos esperavam que a realeza os recompensasse devidamente pelos serviços prestados. Esse sistema de remuneração de serviços funcionou como o principal suporte do regime político luso moderno. Em contrapartida, esse mesmo sistema de concessão de mercês abriu espaço para uma maior perifização do poder e para a emergência de grupos locais com interesses próprios.

Aliás, já há algum tempo, a imagem da centralização monárquica tem sido objeto de releituras por parte de alguns historiadores. Neste aspecto, a dimensão fundamental dos poderes locais no Antigo Regime passou a ser percebida a partir de perspectivas renovadoras. Segundo Monteiro, a historiografia dos últimos anos questionou definitivamente aquela imagem da inexorável centralização da monarquia moderna, tão afeita aos discursos historiográficos clássicos.

Sendo assim, o conceito de esfera (espaço) pública, largamente retomado



como ponto de partida para compreender as democracias contemporâneas tem sua base em Habermas, que ao longo dos anos tem sido tema de debate nos meandros intelectuais de todos os cantos do mundo.

Segundo Habermas, a história do Ocidente viu surgir, com a derrocada do poder feudal, um espaço público burguês possibilitado pelo desenvolvimento do capitalismo mercantil do século XVI, inaugurando uma organização econômico-sócio-política sem precedentes. O período feudal havia conhecido uma esfera pública de representação, “que se desenvolve mais plenamente nos dias festivos, mais nos *grandes dias* do que nos dias de audiência”.

Nesse espaço público predomina o controle e a dependência em relação ao soberano. Uma esfera com essa configuração, centrada na corte, não regida pelos princípios de acessibilidade, discursividade e racionalidade, teve o seu ocaso com a ascensão da burguesia, que, paulatinamente, foi se fortificando, acumulando capital e exigindo menos intervenção estatal nos assuntos de particulares. Esse desenrolar dos fatos fez com que essa nova camada reivindicasse uma organização sócio-política mais razoável. Assim:

[...] a esfera pública burguesa desenvolveu-se no campo de tensões entre Estado e sociedade, mas de tal modo que ela mesma se torna parte do setor privado. A separação radical entre ambas as esferas, na qual se fundamenta a esfera pública burguesa, significa inicialmente apenas o deslocamento dos momentos de produção social e de poder político conjugados na tipologia das formas de dominação da Idade Média avançada. Com expansão das relações econômicas de mercado surge a esfera do 'social' que impede as limitações da dominação feudal e torna necessárias formas de autoridade administrativa.

Essas transformações foram atizadas pela filosofia iluminista. Assim, diferentemente da organização cortesã-feudal, onde o privado se imbricava com o público, a esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera

pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercado e do trabalho social.

Abrindo caminhos para o debate político atual de esfera pública, Habermas repôs os termos da discussão moderna daquela noção, quando se insurgiu contra argumentos liberais tradicionais, relacionados aos constrangimentos de participação política e social nas sociedades contextualizadas, defendendo a participação pública como virtude do projeto de modernidade.

Dessa forma, na sociedade moderna, os espaços públicos surgem a partir do momento em que setores da sociedade começam emitir opinião e juízo sobre o Estado e dão publicidade a essa opinião. Mas o espaço público, como se entende hoje, não se restringe a essa capacidade de emitir e tornar pública a opinião. O espaço público se constitui atualmente como espaço político-social, normatizado ou não pelo Estado, em que o conflito social se apresenta.

Para Dagnino há duas categorias de espaços públicos: os “que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” e aqueles “que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil de temas/interesses até então excluídos da agenda pública”. O espaço público, definido por Dagnino, inclui os conselhos municipais, fóruns temáticos, câmaras setoriais, orçamentos participativos e outros.

Na concepção de Carvalho:

A esfera pública é dominada por um critério de racionalidade coletiva,

apesar de nesse espaço se apresentarem e competirem racionalidade e interesses particulares. Para que a esfera pública seja presidida por essa racionalidade coletiva é preciso que ela seja construída num processo de democratização, constituindo-se num exercício democrático de interlocução e expressão pública, de confronto, de afirmação de direitos, de construção de consensos. A esfera pública, antes de tudo, é um espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente. É o reino da crítica, instaurando a submissão dos fatos públicos ao controle de um público crítico.

Os espaços públicos estatais formam toda uma série de espaços oficializados pelo Estado; eles não ficam restritos aos espaços de participação direta dos cidadãos nas políticas governamentais de municípios, estados ou da federação, como no caso dos conselhos tutelares, conselhos de saúde, orçamento participativo, câmaras setoriais entre outras. Na verdade, exceto o orçamento participativo e audiências públicas, todos os outros espaços são possibilitados por meio de representação indireta.

Além desses, os espaços públicos estatais contemplam também os espaços parlamentares oriundos da esfera pública burguesa, como as Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas, Câmara Federal, Senado e toda forma de representatividade parlamentar. Todos esses espaços constituem e são, ao mesmo tempo, regulados e normatizados pelo Estado.

O parlamento, diferentemente do poder Executivo e Judiciário, deve também ser considerado um espaço público estatal porque é o único poder em que todos os seus principais postos de discussão e debate político são ocupados por representantes eleitos diretamente pela população, apesar de compor a estrutura dos três poderes constituídos nas democracias representativas modernas.

Na concepção de Sebastião:

Los desafíos actuales a los que se confrontan los territorios y los entes locales exigen por su novedad una acción política innovadora. Esta acción política difícilmente puede salir de las instituciones y de los partidos políticos posicionados en ellas que tienden normalmente a conservar el sistema que les garantiza la representación y el acceso a los puestos de gobierno. Hay una contradicción entre el respeto del Estado de derecho sin lo cual la democracia se pervierte por el uso arbitrario de la fuerza y la transformación de este mismo Estado, que si no se produce también lleva a la perversión del Estado de derecho por su incapacidad de responder eficazmente a los procesos excluyentes y a los nuevos desafíos. Transformación que difícilmente impulsan las cúpulas políticas y jurídicas del Estado, casi siempre conservadoras del sistema que les concede el poder.

A categoria dos espaços públicos não-estatais deve ficar reservada aos espaços que não dependem do Estado para se realizarem; eles funcionam de forma autônoma em relação ao controle direto do Estado. Isso não significa dizer que eles estão imunes ao poder do Estado, mas têm certa liberdade de organização e realização que independe da estrutura estatal.

As resistentes sociabilidades das praças públicas, os fóruns temáticos, eventos políticos e sociais, eventos culturais, colóquios e conferências – mas principalmente todo o complexo de mídia e comunicação formado por jornais, revistas, portais de internet e emissoras de rádio e televisão – são a materialização do espaço público não-estatal. Diferente dos espaços públicos estatais, eles ficam sem poder de estabelecer normas que devam ser cumpridas pela sociedade, mas são espaços que pautam a sociedade sobre os possíveis temas importantes que devem ser discutidos; eles mantêm, limitam ou expandem toda substância superestrutural da coletividade. Ao mesmo tempo são espaços que dialogam com os espaços públicos do Estado.

Os espaços públicos estatal e o não-estatal formam um complexo de espaços de mediação cultural, ou seja, espaços onde questões sociais, políticas, culturais, comportamentais e outras são debatidas, reformuladas, elaboradas e

internalizadas pela sociedade. Há um diálogo constante entre esses dois espaços públicos de mediação cultural; eles se aproximam e se afastam, se afinam e se opõem. Há um fluxo contínuo, um diálogo incessante, que se estende por toda a sociedade.

O espaço público, instância de mediação entre o Estado e a sociedade, e que permite a discussão pública, partindo do princípio do reconhecimento comum da força da razão, da troca de argumentos entre os indivíduos, viu o seu intento augurado, quando o caráter argumentativo foi, a pouco e pouco, sendo substituído por um modelo comercial e pela manipulação da opinião pública.

A reflexão sobre o espaço público implica, também, tomar o conceito, não apenas na sua acepção histórica ou sociológica, mas, principalmente na sua dimensão filosófica normativa.

Dessa forma, o local, pensado enquanto espaço geopolítico, é referência básica nos debates sobre a questão da descentralização do poder político. Se de um lado, a (re)valorização do lugar nos termos propostos pelo “projeto” neoliberal significa a imposição de um processo de fragmentação das forças políticas articuladas em torno de projetos nacionais e universais, de outro lado, vê-se que se generaliza um processo de ampliação da política a partir das bases da sociedade, tendo-se por base justamente o local.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que dispõem acerca do meio ambiente artificial, tornando eficaz o mandamento estatuído no inciso XXIII o art. 5º da Constituição.

Trata-se de normas gerais da política urbana, matéria inserida na competência material exclusiva e legislativa concorrente da União (art. 21, XX, art. 24, incisos VI, VII e VIII, e §1º da CF/88 c/c art. 3º da Lei n. 10.257/2001) cuja finalidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Para Sebastià:

La conquista de competencias es la consecuencia necesaria de lo anterior. Hoy sabemos que el espacio urbano-regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social y la identidad cultural, y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político-legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias en promoción económicas, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social.

Assim, os municípios detêm competência exclusiva para executar a política urbana (art. 182, *caput*, c/c art. 30, inciso VIII, da CF/88) que possui como instrumento básico o plano diretor (§ 1º do art. 182 da CF/88 c/c art. 40 da Lei n. 10.257/2001).

Com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988, abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. Segundo Caccia Bava “participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”.

Essa forma de participação da sociedade se dá por meio dos conselhos e comissões municipais, onde a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto. Assim, de acordo com Daniel os conselhos ou comissões populares “podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do

Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local”.

Sendo assim, tem-se que:

El mejor control es el que puede ejercer el conjunto de la ciudadanía mediante la información más transparente y la multiplicación de las posibilidades de participación de todos los colectivos sociales. [...] Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos. No se utilizan medios que serían más comprensibles y motivantes como maquetas, vídeos, simulaciones, etc. Se evitan las consultas populares y hay poca sensibilidad respecto a tramitar las iniciativas ciudadanas. [...] queremos llamar la atención sobre lo que nos parece el principal obstáculo al desarrollo de la participación ciudadana. [...] La participación ciudadana solo progresa si cuestiona y transforma la vida política local.

Nesse sentido, as demandas sociais aumentam na medida em que se transfere para as instâncias locais do Estado a responsabilidade pelos serviços públicos e sociais. Nesse caso, o município transforma-se no “espaço estatal” mais propício à construção da democracia pela experimentação concreta. O poder local ganha uma nova dimensão. O município, enquanto poder político no lugar, não há dúvida, foi e continua sendo uma instância do Estado capitalista e autoritário, uma função (de legitimação) do mesmo. Como tal, é excludente das classes populares.

Mas, não é possível encarar esse poder político municipal, *a priori* e simplesmente, como uma força externa e adversa às classes populares nos mesmos termos atribuídos ao Estado capitalista e no seu sentido restrito. Este poder político municipal é muito mais um potencial de construção de um novo poder, um poder local. E neste caso, poder local é mais do que uma mera instância territorial do Estado. É o resultado de complexas relações que se dão no lugar.

Por desenvolvimento local com cidadania entende-se aquela ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, implementada por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econômico, político e cultural de um dado território. De acordo com esse posicionamento, tem-se que:

La condición de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.

*Un desafío político:* conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir a universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y obligaciones ciudadanas.

*Un desafío social:* promover las políticas sociales urbanas que ataquen a las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: ocupación, situación de vulnerabilidad (per. Ej. niños), marginación cultural, etc.

*Un desafío específicamente urbano:* hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidades, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de los sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc., unos entornos físicos y simbólicos que contribuyan a dar sentido a la vida cotidiana de la ciudadanía.

Relações conflituosas porque mais participativas e, por isso, mais ricas de possibilidades de futuro. Assim, o poder local é sim o Estado, pensado na perspectiva multidimensional, que se faz Estado no lugar, mas implica um complexo de relações sociais e políticas próprias do lugar. É, pois, o município uma possibilidade mais concreta, real e próxima, de transformação radical do próprio Estado, um lugar privilegiado de produção de uma nova cultura política, a partir da experiência.

No âmbito do município, os cidadãos se relacionam diretamente com o governo local, exigem, fiscalizam, propõem ao governo que está perto, planejam junto com o governo as políticas e executam a sua parte de maneira articulada e coerente com o todo que foi pensado para o lugar. Enfim, potencialmente, é o espaço básico da práxis dos sujeitos da ação coletiva, para onde convergem e



desde onde se impulsionam teses e pautas políticas gerais, no sentido da democratização do Estado e da sociedade. Nesse sentido, Sebastião se posiciona da seguinte forma:

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Existe otro espacio, el de la sociedad política, expresión mejor que la sociedad civil, que es el que crean y ocupan todas las organizaciones y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas, que exige responsabilidad a las administraciones y empresas, ofrece alternativas y cooperación para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.

O tema da participação se insere na nova polarização dos ideais democráticos. O neoliberalismo, por meio do modelo de “democracia legal”, defende a concepção do Estado-mínimo em sua atuação na sociedade civil e na vida privada, dando voz a uma expansão da economia de mercado, segundo uma linha não só de questionamento do Estado do bem-estar e da democracia de massas, mas também de escamoteamento das desigualdades sociais e das assimetrias de poder e de recursos.

Entretanto, no outro pólo está a concepção de “democracia participativa”, que ressalta a necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado, visando a ampliação da interação entre este e a sociedade. Esse modelo tem como alicerce o princípio de que o direito ao desenvolvimento sustentável pode ser alcançado numa sociedade participativa que promova a idéia de eficácia política, tendo preocupação com problemas de caráter social e que possa contribuir para formação de uma cidadania qualificada, capaz de manter-se permanentemente interessada no processo de governo.

Santos defende uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, esta última assumindo uma dinâmica mais promissora na defesa de interesses de grupos mais vulneráveis socialmente, tendo como contexto, iniciativas locais:

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, [...] a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas [...].

Habermas reintroduziu a dimensão social no debate democrático contemporâneo. “Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada”. Com isso, as ações em público dos cidadãos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Desta forma, Habermas recoloca no interior do debate da democracia um procedimentalismo social e participativo.

Existem duas formas de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. A primeira, quer dizer uma convivência, em vários níveis, das diversas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa no âmbito nacional e/ou subnacional

coexiste com a democracia participativa no nível local.

A segunda forma, a complementaridade, pressupõe o reconhecimento pelo governo que a participação social, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública, podem substituir parte do processo de representação e deliberação do modelo de democracia representativa. Sendo assim, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento de democracia local, maneiras de renovação cultural incorporadas a uma discussão democrática que insira questões que têm como pressuposto a inclusão social.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios a partir dos quais impôs a transição de uma Administração Pública de viés autoritário para outra que privilegia o cidadão, permitindo, desse modo, a institucionalização do processo participativo, definido por muitos como direito de participação.

Constata-se que a Constituição Federal de 1988 legou papel fundamental ao Município, tendo em vista que é no seu território que os problemas de ordem urbanística despontam e devem ser resolvidos.

## **1.2 Espaço público e a construção do Direito Social de Gurvitch**

Gurvitch é, possivelmente, um dos últimos pensadores sociais que

propuseram um sistema próprio de compreensão global do fenômeno humano, buscando uma união entre uma filosofia pluralista, de origem fichteana, uma formação fenomenológica e as aquisições da ciência social de inspiração positivista. Gurvitch considera a ciência social como uma ciência *sui generis*, distinta das ciências naturais, ao contrário da sociologia moderna, que atribui àquela o mesmo *status* epistemológico dessas.

Gurvitch não admite uma perspectiva construtivista nas ciências sociais, uma vez que o que lhe importa, sempre, é a descrição detalhada e nuançada de todos os níveis e formas da realidade social. Enquanto em uma orientação epistemológica de tipo cientificista a ênfase é posta na construção de um objeto científico, cuja validade dependerá sempre de um critério pragmático de abrangência e explicatividade, para Gurvitch será somente a partir da demolição dos quadros apriorísticos da percepção que se poderia chegar à completa apreensão do fenômeno social. A consequência desta divergência é que Gurvitch busca, cada vez mais, aproximar-se do fenômeno tal como é dado “imediatamente” à consciência, enquanto que a orientação científica se afasta, cada vez mais, do que poderia ser uma apreensão intuitiva de seu objeto.

Para Gurvitch, a ciência do homem – ou as ciências sociais em seu conjunto – “é a ciência da liberdade humana e dos obstáculos que ela encontra diante de si”. A sociologia, uma das ciências do homem, é uma das ciências da liberdade humana, diferindo das demais quanto ao método e tipo peculiar de enfoque, mas coincidindo no fundamental: o estudo da condição humana.

Observa-se no direito social condensado de Gurvitch a possibilidade de compatibilização do direito social com o direito estatal, desde que este esteja construído a partir de um fundamento de validade democrático. Neste aspecto, o ordenamento jurídico brasileiro se organiza a partir de um paradigma de Estado

Democrático de Direito, princípio que concretizado, se coaduna com um processo de abertura dos espaços decisórios estatais para a interferência direta de uma cidadania participativa.

Ao propor uma nova concepção de direito social, Gurvitch extrapola a vinculação ao processo legislativo oficial, ampliando para a sociedade a regulação e o controle das decisões, em face da estreita relação do direito à vida social. “A vida do direito encontra-se ligada à vida social por laços ainda mais estreitos e íntimos do que aqueles que unem esta última à vida moral e mesmo à vida religiosa.

A idéia do direito social de Gurvitch, segundo Morais, surgiu para ir de encontro ao pensamento individualista existente no meio jurídico e seu objetivo era reformular a idéia de direito para aproximá-la da realidade social da época, ou seja, construir um pensamento que dissesse respeito a outro direito não mais vinculado ao indivíduo isolado e sim ao grupo social onde está inserido. Dessa forma, passaria o Estado a ser o responsável somente pela regulação e promoção do bem-estar social caracterizando a idéia do *welfare state*.

Segundo Hermany, para Gurvitch o direito ampara-se no reconhecimento coletivo, aproximando a atuação dos juristas aos sociólogos, em face dos reflexos entre direito e sociedade. Ainda, propõe um direito como fato social, que encontra sua legitimidade a partir da própria sociedade, estabelecendo-se nitidamente uma lógica reflexiva, segundo a categoria habermasiana, pois os atores sociais são simultaneamente autores e destinatários do direito. Gurvitch destaca a legitimidade e a garantia a partir da própria sociedade, pois essa concepção de direito “não exige necessariamente uma ligação com a coação”, como se constata em sua manifestação, ao revelar que:

O direito representa uma tentativa de realizar, num dado quadro social, a justiça (quer dizer, a reconciliação prévia e essencialmente variável das obras da civilização em contradição), pela imposição de encadeamentos multilaterais entre exigências e deveres, cuja validade deriva dos factos normativos que possuem em si mesmos a garantia da eficácia das condutas correspondentes. Esta garantia social é particularmente eficaz quando esses factos normativos são estruturas parciais ou globais.

Esse posicionamento de Gurvitch, de acordo com o entender de Hermany, demonstra que o direito encontra sua garantia no reconhecimento social, a partir da atuação reflexiva dos quadros sociais estruturados ou não.

Para Morais, o direito social surge paralelamente às transformações sociais, devidas ao processo de industrialização, acarretando alteração radical no modo de vida moderno, quais sejam: surgimento e crescimento acelerado das classes operárias e o processo de urbanização (reflexo da concentração do trabalho do modelo industrial). Na distinção da visão individualista e social (comunitária), aponta o autor que o termo “direito social” surge como contraponto à idéia individualista arraigada nas profundezas do campo jurídico e univocidade estatal.

Surge nos séculos XVIII a XIX, “Um debate próprio à diferenciação de um direito societário em contraposição ao individualismo tradicional”. Segundo o autor, “direito social” é termo usado por Gurvitch (1932) como “*jus sociale naturale*”, e completa: “É no século XVIII que se colocam definitivamente frente a frente o individualismo jurídico e a teoria do direito social”. Prossegue: “A idéia do direito social é, portanto, um produto essencialmente dos tempos modernos, [...], um pensamento acerca de um outro direito ligado não mais ao indivíduo isolado, mas ao(s) grupo(s) social(is), o(s) qual(is) integra”.

A preocupação com a integridade física do homem, com a dignidade da pessoa humana, se deve “especialmente, ao cristianismo (dignidade do homem),

ao jus naturalismo (direitos inatos) e ao iluminismo (valorização do indivíduo perante o Estado)”. A história constitucional demonstra que a preocupação com a integridade física do homem, com os direitos hoje denominados de direitos humanos, direitos fundamentais, vem de longe, assenta-se em antecedentes históricos e doutrinários.

A Constituição de 1988 estabelece, no artigo 6º, que:

são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A obrigação em garantir os direitos sociais é do Estado e não do mercado. O Estado tem o dever de garantir “saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários” a todos que estão sob sua jurisdição, conforme destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O significado prático das obrigações do Estado resulta pelo simples fato de que cada pessoa tem direito a um nível de bem-estar, sobretudo o acesso à alimentação como um direito universal, independentemente de fatores preconcebidos ou preconceituosos, sejam eles a acomodação, a dependência e/ou ao comodismo. Para Piovesan, o caráter da universalidade ultrapassa qualquer contrapartida, devendo ser assegurado a todos os seres humanos, independente de qualquer pré-requisito ou algo do gênero, assim, “[...] chama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade”.

É nesta ótica, de um direito produzido pela própria sociedade, uma regulação autônoma de cada grupo, alheia ao direito estatal, que Gurvitch pretende ancorar sua idéia de direito social, não apenas como regulação de uma parcela das relações sociais, tais as relações de trabalho ou as das questões relativas à seguridade social [...].

Com a expressão “direitos sociais” designa-se o gênero constituído pelos direitos sociais, econômicos e culturais.

No século XIX, teve início a luta pela igualdade real, que culminou com a inserção, nas Constituições, de normas de direitos sociais. Isso se deu pelas ações humanitárias de pessoas como Robert Owen, pelos movimentos operários liderados por Kind Ludd e, sobretudo, pela resistência da classe operária. Contribuiu também para a promoção da igualdade, através do reconhecimento dos direitos sociais, o surgimento das primeiras idéias socialistas.

Nesse momento, o Estado despertou para os graves problemas sociais, assumindo a tarefa de regular, ainda que timidamente, as relações de trabalho. Mas, foi a partir do século XX que os direitos sociais passaram a generalizar-se, ingressando expressa e definitivamente nas Constituições.

Surgiu, enfim, o Constitucionalismo Social, significando a inserção dos direitos sociais nas Constituições. Seu desencadeamento deu-se no começo do século XX pela eclosão de três fatos que iriam transformar radicalmente as estruturas políticas, sociais e econômicas da época, representados pela Primeira Guerra Mundial (1914), pela Revolução Mexicana (1910) e pela Revolução Socialista Soviética (1917). Esses fatos importaram a passagem do Constitucionalismo Liberal para o Constitucionalismo Social, em que as Constituições incorporaram em seus textos as realidades econômicas e sociais que afligiam os operários, procurando resolver a “questão social”.



Com a introdução dos direitos sociais nas Constituições, reconheceu-se ao Estado papel de protagonista nas relações em sociedade e a ele atribuiu-se importante função de proteger os necessitados, cabendo-lhe assegurar as condições materiais indispensáveis ao desenvolvimento da pessoa humana.

Quanto aos direitos dos trabalhadores, a proclamação solene nas Constituições cumpriu dois objetivos nucleares: dificultar a alteração ou revogação desses direitos e fixar políticas diretivas para o legislador infraconstitucional e para o poder público. Nascia uma nova era social para a qual foram fundamentais novos pensamentos políticos, a ação social da Igreja e, sobretudo, os movimentos operários organizados.

Diante da ameaça de ruptura com o modelo liberal, operada por força da ascensão de movimentos socialistas ao poder, forjou-se pacto entre os detentores do capital e a classe trabalhadora. Evitou-se, com esse compromisso, a instituição do Estado Proletário, fundado no Socialismo Marxista, em que os operários deteriam todos os meios de produção. Permaneceu o Estado fiel ao ideário capitalista, em que a exploração da força de trabalho não foi eliminada, mas atenuada com concessões mínimas. Manteve-se incólume o sistema baseado na economia de mercado e na livre iniciativa, e os trabalhadores obtiveram a promessa de edificação de uma sociedade menos desigual, viabilizada pelos direitos trabalhistas, que garantiriam condições materiais mínimas para dar dignidade à vida do cidadão-trabalhador.

O Estado Liberal de Direito deu lugar ao Estado Social de Direito. Surgiram os direitos sociais, vinculados ao ideal de igualdade, exigindo-se com eles, geralmente, não mais abstenção do Estado, mas prestações jurídicas ou materiais, em razão do que esses direitos apresentam dificuldades de realização prática. Não se efetivam, geralmente, em face de políticas públicas equivocadas,

inércia do poder público ou dificuldades materiais ligadas a deficiências orçamentárias.

Diferentemente dos direitos clássicos, “não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado [...] revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas”. Envolve direitos positivos e também liberdades sociais, incluindo os direitos fundamentais dos trabalhadores, que se justificam como uma

densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

Como lembra Dantas,

passa-se, portanto, da Democracia Política para a Democracia Social, da Ideologia Constitucional Liberal à Ideologia Constitucional Social. O Lema do Estado Liberal [...] cede lugar à presença do Estado que assume o papel e a responsabilidade de oferecer ao Homem um mínimo de condições para viver com dignidade.

O fato é que o Estado não estava preparado para oferecer tantos serviços e prestações sociais e econômicas à população. Acabou-se, então, por garantir esses direitos de modo programático, perdendo a Constituição certa juridicidade. Essa crise derivada do surgimento do constitucionalismo social continua a repercutir atualmente, pois o Estado prevê muitos direitos sócio-econômicos para melhorar a vida do cidadão, mas não confere aos mesmos um tom de efetividade normativa ou social.

É vital ressaltar que a efetividade das normas programáticas, ou seja, a

concretização fático-social dos direitos sociais, econômicos e dos princípios e objetivos constitucionais, não depende só do Estado, como diz a doutrina clássica, mas deve haver um comprometimento de toda a sociedade, pois o que se discute na realidade, quando se busca a eficácia da maioria das normas programáticas, é a construção de uma cidadania real para cada Estado.

Essa cidadania não é construída apenas pelo desenvolvimento eficaz de políticas sociais pelo Estado, mas pela participação da sociedade com a colaboração e atuação concreta no desenvolver do espírito de solidariedade e de cidadania. Essa participação mais efetiva da sociedade junto ao Estado na busca da solução dos graves problemas sociais existentes está prevista, por exemplo, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro.

Para Hermany “é intrínseca a relação entre a previsão de competências constitucionais municipais e a construção de um direito social, como forma de apropriação do espaço público pela sociedade, em face do fator potencial que o espaço local possui para o exercício do controle sobre as decisões públicas”.

Hermany, Tabarelli e Borba apresentam a valorização do poder local como centro de efetiva decisão e participação do cidadão:

[...] visando-se a instigar um pouco mais o debate sobre essas problemáticas, mister se faz, dessa forma, fazer-se um estudo acerca da valorização do poder local na atual conjuntura globalizada. Trata-se, aqui, da questão da globalização excludente e da crise dos Estados nacionais, além das implicações que o processo de globalização econômica produz no que tange à valorização do poder local e a revisitação do conceito de cidadania.

Sendo assim, a valorização do poder local constitui medida capaz de representar contribuição importante para aperfeiçoamento das ações do Estado,

na implementação de políticas públicas dirigidas à efetivação dos direitos sociais.

Bontempo observa que a Constituição Federal de 1988 revela uma verdadeira expansão dos direitos sociais de cunho prestacional, sem precedentes na história constitucional brasileira, além de “[...] por múltiplos deveres endereçados ao Estado, consubstanciados na realização de políticas públicas [...]”, elevando tais direitos à categoria de direitos fundamentais.

Dessa forma, o Município, como ente federado que goza de certa autonomia, pode e deve ser condutor de políticas públicas dirigidas ao atendimento de demandas sociais, políticas estas que devem ser definidas a partir de decisões tomadas em espaços democráticos, em que se verifique a ampla participação do cidadão.

### **1.3 O princípio de subsidiariedade e o espaço público**

O princípio da subsidiariedade traz a necessidade da descentralização, e reforça a idéia do federalismo, possuindo como referência a liberdade e a justiça. Assim, delimita o Estado às atividades de gerência, e concede aos municípios, mais especificadamente aos cidadãos, a “realização”.

Portanto através desse princípio é que se pode achar um meio importante na efetivação participação.

O princípio da subsidiariedade norteia o papel que o Estado deve desempenhar em relação aos particulares, que é a de função subsidiária. Ou seja, o Estado deve criar condições e possibilidades de os particulares poderem atuar, e a outra, é a função, de quando estes particulares não conseguirem suprir as suas necessidades ou quando estas se tornarem inadequadas e insuficientes, então o Estado entrará em cena.

Com isto a participação da sociedade deve ser a de um ator coadjuvante do Estado, sem querer substituí-lo, mas redefinindo os seus papéis, Teixeira traz sua contribuição:

[...] a participação tende cada vez mais a ser considerada, pelos próprios atores, nas suas dimensões simbólico-expressiva e de controle social do poder político, principalmente, quando se concebe a relação sociedade civil e Estado numa perspectiva de cidadania ativa. Não se pode negar o papel da participação no conjunto do processo decisório, mas não se pode substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidades de decidir e implementar ações que respondam às necessidades do povo. Cabe assim à participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores. Dessa forma, poder-se-á compatibilizar a participação com a representação.

Quadros (1995, p. 17) afirma que o princípio da subsidiariedade

[...] vem levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das fundações da comunidade maior [...], sendo que a comunidade que ocupa o mais alto grau nessa pirâmide é o Estado.

Resulta disso a idéia de que a comunidade maior somente poderá realizar atribuições da comunidade menor, se esta, havendo necessidade de efetiva

realização, não tiver condições de realizá-las de melhor forma. Se assim for o princípio da subsidiariedade entendido, certamente ele será no entender de Quadros um princípio fundamental da ordem jurídica do moderno Estado Social de Direito, “[...] na medida em que conduz à aceitação da persecução do interesse público pelo indivíduo e por corpos sociais intermediários situados entre ele e o Estado”.

Nessa mesma linha o entendimento de Moreira Neto afirma que “[...] atende-se ao princípio da subsidiariedade sempre que a decisão do Poder Público venha ser tomada da forma mais próxima possível dos cidadãos a que se destine”.

Para Baracho o princípio da subsidiariedade requer a participação, pois ele afirma que o Estado não pode e não deve realizar as atividades que os próprios particulares podem desenvolver com qualidade e eficácia. Sendo assim, este princípio preserva a participação ativa juntamente com a liberdade e o pluralismo.

Baracho, assim afirma a importância do pluralismo:

O pluralismo conduz ao reconhecimento da necessidade de um processo de equilíbrio entre as múltiplas tensões na ordem social. [...] O poder do Estado não deve estar assentado em base unitária e homogênea, mas no equilíbrio plural das forças que compõe a sociedade, muitas vezes, elas próprias rivais e cúmplices.

Quanto à forma subsidiária do Estado frente à sociedade, justifica-se pelo fato de a sociedade, ou melhor, cada cidadão deve fazer o uso e o gozo de suas competências que lhe são inerentes, de forma espontânea, sob pena de perder o sentido.

Torres assim leciona:

No plano político, traduz-se no princípio federativo, empregando-se quer como critério de repartição de competência entre as diversas esferas federativas, quer como regra para a solução de conflitos de atribuições que surjam entre elas, de modo a fortalecer sempre, afinal, o poder local, e manter a gestão administrativa o mais próximo possível do cidadão. Implica, pois, em definir que tarefas cumprem às instâncias menores e quais, por dedução, devem ser realizadas pelos entes maiores e central.

Talvez, o motivo de a esfera local atrair mais os atores sociais não seja somente porque permite um processo maior de comunicação, mas também pelo sentimento de pertencimento destes atores. Esta sensação de pertencimento faz com que cada ator possa sentir-se pertencente ao local em que vive, e dessa forma participar mais direta e efetivamente, abrindo assim, a possibilidade de interferir na elaboração e aplicação das políticas inerentes, e ainda mais, acreditar que esta participação vale à pena.

Mas em contraponto, esse sentimento de pertencimento está intimamente ligado à idéia de participação. No entanto, não necessariamente se precisa falar de participação popular no sentido de modo de governar, de projeto político-partidário. É nesse sentido que Elenaldo Teixeira chama atenção que talvez o mais correto fosse denominar de participação cidadã, o que significa não apenas utilizar-se dos mecanismos institucionais já existentes ou a serem criados, mas sim, articulá-los a outros canais e outros que fossem legitimados pelo processo social. Com isso, não se está abdicando do sistema de representação, mas sim o aperfeiçoando, partindo de uma maior exigência jurídica e política.

Nesse sentido, a criação de um espaço local de tomada de decisões, por meio do princípio da subsidiariedade, não quer parecer que as demais esferas sejam preteridas, mas apenas que, quando a questão a ser decidida para a efetivação dos direitos sociais envolve interesses cujas respostas estão colocadas

em âmbito municipal, os espaços estaduais e federais não precisam estar presentes, permitindo que os munícipes tomem a decisão.

Diferentemente do que aconteceria caso o município não pudesse resolver determinada situação isoladamente, necessitando do auxílio estadual ou federal, oportunidade em que, pelo princípio da subsidiariedade, tais esferas seriam acionadas. É esta justamente a característica mais marcante do princípio em tela, ou seja, utilizá-lo não significa ultrapassar competências, mas privilegiar as vontades e prioridades locais, valorizando e efetivando a voz do munícipe que melhor identifica do que precisa.

Torres afirma que o:

[...] princípio da subsidiariedade sinaliza no sentido de que a ação do Estado deve ser complementar e auxiliar do indivíduo e da sociedade, razão pela qual o [...] Estado só interfere ou ajuda na impossibilidade ou incapacidade de a própria cidadania resolver os seus problemas.

Hermany pondera sobre o princípio da subsidiariedade mediante o estudo do sistema constitucional português, asseverando ser admissível o seu aproveitamento no sistema brasileiro. Para o autor:

É essencial que o poder local se estruture no sentido de consagrar a idéia de subsidiariedade, seja em relação à atribuição de competências à esfera local, seja na modificação estrutural do próprio poder local a ponto de estabelecer uma nova dinâmica na relação entre espaço público estatal de nível local com a sociedade, amparada numa lógica de integração. Dessa forma, a concepção de subsidiariedade, inserida em nível constitucional no Estado Português e perfeitamente compatível com a ordem constitucional Brasileira, permite que se constitua uma nova estrutura na formação das decisões públicas, deixando de repetir em nível local as estratégias tradicionais, caracterizadas pela subordinação. Em relação à atribuição de competências, a adoção do princípio mostra-se fundamental, haja vista que a definição das atribuições municipais no Brasil vincula-se ao indeterminado conceito de interesse local. Em vista disso, a idéia de subsidiariedade deve servir de critério definidor da



atuação do Município no federalismo brasileiro, permitindo que um maior número de atribuições seja gerido a partir da esfera local, sempre que exista um interesse, ainda que não exclusivo, por parte dos cidadãos do Município.

Sendo assim, o princípio da subsidiariedade apresenta-se como meio para alcançar a almejada participação em âmbito municipal dos cidadãos, uma vez que chama ao processo democrático e opinativo quem até então não participava efetivamente do espaço local como verdadeiro cidadão.

#### **1.4 Espaço Público como *locus* de efetivo exercício da cidadania: uma consequência da dimensão educativa e cultural**

Nos termos como concebida a participação popular pela Constituição Federal de 1988, ela deve ter lugar em todos os níveis de exercício do poder político. Mas o nível local é, por excelência, seu *habitat* natural. A proximidade que as comunidades menores permitem entre o povo e os governantes é elemento incentivador e facilitador da participação.

Conforme afirma Mourão:

Como célula política da organização nacional, é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma relativa homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização.

Para Martin:

La ciudad es el símbolo de la sociedad organizada, regida por leyes. No es una mera agregación de individuos, sino un modo de convivir, de estar vinculados. Su origen es griego y latino. En nuestra cultura, hablamos de ella con palabras que remiten a una triple etimología: urbe y *civitas* (latina) y *polis* (griega). Son el origen de nobles palabras que resumen el contenido de la asignatura en cuestión: urbanidad (los modales necesarios para vivir en sociedad, en una ciudad), civilizar, que según una definición antigua era “volver civiles y dulces las costumbres y las maneras de los individuos y someterlas a la justicia del derecho”. Y unidos a estos conceptos se encuentra el de política, el modo de gobernar justamente la ciudad [...].

Amaral considera o fortalecimento do poder local como condição de existência da democracia, o que basta para demonstrar a importância das regras sobre gestão democrática da cidade para a efetividade da democracia participativa estabelecida pela Constituição Federal.

Por sua vez, Teixeira entende que a participação cidadã é um mecanismo importante em que se redefinem os papéis, a saber:

[...] participação cidadã: processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

O autor prefere chamar de participação cidadã, em vez de participação popular, com fundamento que a palavra participação popular é cunhada de sentido político.

Portanto adotar essa classificação diferencia-se da chamada participação social e comunitária, pois não se trata de uma participação simples e restrita de determinados grupos ou associações com interesses específicos, embora possa,

indiretamente, esses elementos estarem presentes, a sua finalidade será mais ampla.

Nesse sentido, Telles define que “requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública, regida pelos critérios de equidade e justiça”.

Quando Teixeira se refere à participação cidadã, assim a define:

Ao referir a “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”.

Assim, se pode afirmar que a participação cidadã ou a participação popular é ainda um processo em construção, que ainda permeia grupos específicos.

Deve-se deixar claro que quando se refere à participação popular não se está aludindo àquela jungida de sentido ideológico, querendo reduzir aos atores sociais somente aqueles de determinados grupos, mas sim muito além disso.

A participação política é considerada um instrumento fundamental para a realização de uma cidadania ativa. Mesmo reconhecendo os benefícios que a democracia tem trazido para os cidadãos, em ordem, as regras e mecanismos de representação plural, de participação e de controle, não pode deixar de se

observar a pouca capacidade de resolução que mostram os mecanismos democráticos de tomada de decisões. Formalismos, distanciamento entre representantes e representados, falta de transparência, são algumas das críticas que se apresentam no debate político direcionadas ao funcionamento atual dos sistemas democráticos.

Portanto, se faz necessário este cotejo entre participação e pertencimento, visto que estão interligados, pois quando os atores sociais ou simplesmente determinados grupos sentirem-se atores diretos e partícipes das ações, far-se-á com que esta participação em consonância com este “sentir-se”, desenvolva uma co-responsabilidade desses atores, tendo assim como resultado o engajamento dos atores em prol deles mesmos.

Teixeira chama atenção para não se confundir pertencimento e integração passiva, ou seja:

Outro papel da participação, discutida desde os clássicos, casos de Rousseau (1983) e J. S. Mill (apud Pateman, 1992), é o de integração do indivíduo na sociedade, no sentido de pertencimento, o que não se deve confundir com o fenômeno que Cotta (1979) chama de "integração passiva": submissão a uma série de vínculos e obrigações administrativas para com o Estado, sem o exercício de direitos.

Para Hermany, deve-se romper com a idéia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas, e trazê-lo para uma cidadania ativa e efetiva, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade. E assim, o espaço local é o campo favorável para se construir essa responsabilidade, que é potencializada pelo sentimento de solidariedade e pertencimento.

A Constituição Federal de 1988 abriu a possibilidade de se instituir um novo

tipo de relacionamento entre Estado e sociedade, possibilidade esta que se tem concretizado através, principalmente, de gestões político-administrativas realizadas com a participação da sociedade. Esta participação não se tem restringido à escolha de representantes para o legislativo e para cargos executivos, mas tem afetado as decisões mais gerais do poder público.

Um dos elementos formadores do Estado é o povo, e por isso não é apenas o Estado que garante a cidadania, mas principalmente o cidadão consciente dos seus direitos e deveres que faz com que o Estado fique a serviço da cidadania.

Os movimentos sociais em muito vêm contribuindo na luta pela conquista da cidadania. Norteados pelo sentimento de justiça social, os movimentos ajudaram a construir novas formas de diálogo entre sociedade e Estado, marcando assim o novo cenário político brasileiro.

Os movimentos contribuíram também para a construção de uma nova noção de cidadania, baseada na luta pelo direito, tanto no direito à igualdade como o direito à diferença, na qual o cidadão participa ativamente, de forma paritária na gestão pública, sendo capaz de julgar e escolher seus dirigentes.

Para tanto, o processo educativo torna-se indispensável na formação do cidadão, uma vez que a educação – para os direitos humanos e cidadania - tem como pressuposto promover o pleno desenvolvimento do educando, com vista a desenvolver suas potencialidades de conhecimento, de julgamento e de escolha para viver de forma consciente em sociedade.

Pode-se dizer que a educação é um processo de construção social e pessoal, que se dá pela interação com o mundo concreto na história, no conjunto

de relações que o homem estabelece com a natureza e com outros grupos humanos. Daí a afirmar-se que a “educação libertadora” é um processo de ruptura com tudo aquilo que contribui para a divisão da sociedade em classes sociais e tudo que demais se esfacela, oprime, exaure o homem e a natureza. Essa era a preocupação de Paulo Freire quando afirma que:

[...] A curiosidade, a necessidade de saber são universais, [...], a resposta é histórica, político-ideológica, cultural. [...] Enquanto educadora, a Cidade é também educanda. Muito de sua tarefa educativa implica a nossa posição política e, obviamente, a maneira como exercemos o poder na Cidade e o sonho ou a utopia de que embebamos a política, a serviço de que e de quem a fazemos. A política dos gastos públicos, a política cultural e educacional, a política de saúde, a dos transportes, a do lazer.

Portanto, para o desenvolvimento total do homem e a mudança das relações sociais, a educação deveria acompanhar e acelerar esse movimento, mas não encarregar-se exclusivamente de desencadeá-la, nem de fazê-la triunfar.

Para Sander, existe abundante evidência empírica de que a educação está diretamente relacionada com a formação cidadã, a preparação para o trabalho e a consecução do desenvolvimento humano sustentável com equidade social. A educação deve ser, portanto, a prioridade de uma política social relevante. Nesse sentido, o trabalho como fator essencial para promover a equidade, a cidadania e o desenvolvimento humano sustentável está diretamente relacionado com o mundo da educação.

Segundo Carvalho, a educação é definida como direito social, mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um

dos obstáculos à construção da cidadania civil e política.

Dessa forma, a garantia das satisfações das necessidades humanas básicas, contida na dimensão econômica, tem como pressuposto o compromisso do Estado no que diz respeito à implementação dos direitos de igualdade, por intermédio dos direitos econômicos e sociais.

Em relação à dimensão social,

não cabe somente ao Estado a implementação dos direitos, porém a sociedade civil também tem um papel relevante na luta pela efetivação dos mesmos, por intermédio dos movimentos sociais, sindicatos, associações, centros de defesa e de educação etc.

Por sua vez, a dimensão educativa possibilita a conscientização dos direitos humanos, uma vez que “a educação para a cidadania constitui, portanto, em uma das dimensões fundamentais para a efetivação dos direitos, tanto na educação formal, quanto na educação informal ou popular e nos meios de comunicação”.

Assim, ressalta-se que:

Para recuperar a dimensão da práxis ético-política é preciso recuperar a função educativa da política e do Estado, que é chamado a realizá-la, não no sentido de impor a todos um único modelo de comportamento moral, mas no sentido de uma intervenção positiva, objetivando criar as condições necessárias para o desenvolvimento plenamente humano e tendencialmente universal dos seus cidadãos.

Nesse sentido, a concepção de cidadania está relacionada ao conceito de justiça social, na qual é muito comum a identificação do bem estar social da população e da igualdade social. Exercer a cidadania significa ter acesso pleno a

todos os direitos individuais, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Benevides define cidadania como um conceito político cuja idéia está ligada à participação política, ou seja, é o conjunto de direitos e deveres que garante à pessoa a sua inserção na sociedade. Essa educadora concebe a participação como o indivíduo ou como um grupo organizado nas mais variadas áreas de atuação na sociedade, na esfera pública. Então cidadania é sinônimo de participação, ou seja, de não omissão, de não indiferença em relação ao exercício do poder.

Dessa forma, a luta pela universalização da cidadania constituiu a base fundamental dos movimentos populares. A noção de cidadania trazida pelos movimentos sociais tem como ponto de partida a consciência do direito a ter direito, e

essa concepção não se limita a conquistas legais ou o acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, mas inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da prática concreta,

e traz com isso a idéia do sujeito de direito, cujo significado remete à atuação e participação efetiva dos mais diversos atores sociais, lutando pelo reconhecimento daquilo que consideram ser seus direitos.

A forma específica de mobilização popular, com espaços e identidades próprios dos movimentos de base, foi capaz de criar uma forma inovadora de atuação política e, de certa forma, sinalizou o amadurecimento político da sociedade, especialmente após o período da ditadura, no qual as relações sociais são medidas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses comuns, levando à abertura dos espaços públicos como espaços de permanente



negociação.

Essas novas relações que os movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado deslocaram

práticas tradicionais de clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos.

A nova concepção de cidadania amplia e aprofunda a cultura democrática como estratégia de transformação social, ou seja, uma concepção de democracia que transcende o nível institucional formal e transpassa o conjunto das relações sociais permeadas pelo autoritarismo social.

Contudo, é necessário reforçar essa nova concepção de cidadania, e para tanto é indispensável a contribuição da educação nesse processo, uma vez que “A educação [...], inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania”.

Para Martín:

La Educación para la ciudadanía tiene como objetivo favorecer el desarrollo de personas libres e íntegras a través de la consolidación de la autoestima, la dignidad personal, la libertad y la responsabilidad y la formación de futuros ciudadanos con criterio propio, respetuosos, participativos y solidarios, que conozcan sus derechos, asuman sus deberes y desarrollen hábitos cívicos para que puedan ejercer la ciudadanía de forma eficaz y responsable. Esta nueva materia se propone que la juventud aprenda a convivir en una sociedad plural y globalizada en la que la ciudadanía, además de los aspectos civiles, políticos y sociales que ha ido incorporando en etapas históricas anteriores, incluya como referente la universalidad de los derechos humanos que, reconociendo las diferencias, procuran la cohesión social.

Parte-se do princípio de que a educação é essencial na formação do cidadão, uma vez que contribui para a construção de uma sociedade mais igualitária e democrática, sendo entendida como a concretização dos direitos políticos, civis e sociais que permitem ao indivíduo sua inserção na sociedade.

A cidadania pode ser apreendida e identificada através da educação como categoria não estática e não referida exclusivamente a uma gama de direitos previamente estabelecidos. Só assim as possibilidades emancipatórias da cidadania e a sua dimensão social e política vão tendo seu conteúdo paulatinamente ampliado, para incorporar direitos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Para Martín, a nova concepção de cidadania deve apresentar o perfil do novo desenho das relações humanas, ou seja, estabelecer a maneira como se dá a relação entre os homens, hodiernamente. Para a autora, a “cidadania exige uma atitude de todos os cidadãos, que devem ser participantes dos projetos políticos e jurídicos que acompanham o paradigma da globalização”.

La educación para la ciudadanía se configura, por tanto, como una tarea dirigida a la libertad de las personas y hecha desde la libertad, que proporciona a educadores y educandos instrumentos críticos para hacer frente, de forma responsable, a cualquier conformismo social. La educación para la ciudadanía no puede convertirse en un intento más de “homologar” a las jóvenes generaciones desde los resortes que ofrece el poder político. Se trata de dotar a los alumnos de los adecuados instrumentos para que puedan ejercer su reflexión crítica sobre la sociedad en la que viven, el sistema democrático y constitucional, la clase política, la realidad multicultural y global en la que se desarrollan y tantos otros aspectos.

A educação é entendida também como uma necessidade básica do ser

humano. Nesse sentido, Pison conceitua necessidades básicas como:

Una clase no vacía de características objetivas y universales del agente humano en tanto sujeto de la moral. Estas características se refieren a datos empíricos, y para establecer su universalidad no hace falta recurrir a ninguna noción de “esencia” del hombre en sentido metafísico: las necesidades básicas simplemente son características empíricas universales de los hombres mientras éstos sean lo son.

A educação, de acordo com o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, é considerada um direito fundamental e um direito social. Pison também define direito social:

[...] En efecto, el concepto de necesidad relevante para una justificación, en general, de los derechos del hombre y, en particular, de los derechos sociales y, por supuesto, de la creación y realización de los servicios sociales dedicados a la obtención de bienestar para los ciudadanos son, por encima de todo, necesidades básicas. Con ello, se distinguen de las “necesidades instrumentales”, “necesidades derivadas” o “necesidades adventicias” [...].

Sendo assim, o desenvolvimento da educação enriquece os valores culturais, sociais e morais de uma sociedade e é a partir desses valores que a sociedade encontrará sua identidade e sua dignidade, ou seja, a educação básica constitui-se no alicerce de construção e exercício da cidadania em qualquer sociedade.

Segundo Schwartzman:

A educação prestada pelo Estado não visa apenas prover as pessoas de habilidades e competências, desenvolvendo o capital humano, mas também realizar certo tipo de filtragem, ou seja, é por meio dela que se delimitam as posições que as pessoas exercerão, sua renda, seu prestígio e sua influência perante a sociedade. A educação, dessa forma, passa a ser uma forma de exclusão, pois as vagas de emprego atualmente exigem dos candidatos um grau de instrução mínimo, o que acaba gerando níveis elevados de desemprego.

A educação pode levar o indivíduo a refletir sobre qual é o seu papel no contexto social, como ele pode e deve contribuir para sua comunidade e sobre o real significado da palavra cidadania, bem como sobre quais são os seus direitos de cidadania. Só assim se poderá projetar novos horizontes de vida digna e de construção de uma nova cidadania.

A ação educativa é entendida como um processo político-pedagógico, que tem como premissas alguns princípios ético-pedagógicos baseados no protagonismo dos cidadãos e na construção de sua autonomia e emancipação. Nesse sentido, o conhecimento popular sobre a realidade da cidade, seus problemas e possíveis soluções indicam que o processo pedagógico deve ser entendido como um intercâmbio de saberes e conhecimentos entre facilitadores e participantes, cujas experiências, muitas vezes distintas, certamente são complementares.

Assim, como afirma Teixeira:

A dimensão da decisão não é a única a ser considerada no processo de participação, sendo vital sua função pedagógica. Alguns autores enfatizam as experiências dos indivíduos que poderiam capacitá-los para a participação política, principalmente as que se dão no local de trabalho, em termos de decisões não apenas rotineiras e operacionais, mas também das que supõem aquisição de habilidades e procedimentos democráticos.

A ação educativa relacionada a esses novos atores sociais, ou seja, o povo buscou desenvolver potenciais e habilidades, que contribuíssem para o exercício de suas funções, sendo também um processo político, de interação, de formação para a cidadania e para a democracia, pois na ação educativa produz-se coletivamente um conjunto de significações sociais, culturais e políticas, através

da troca de saberes, compartilhamento de significados, potencialização da capacidade de crítica.

A efetividade das ações dos que participam das instituições híbridas está estreitamente relacionada à sua capacidade de apreender o real em sua singularidade, os processos complexos que permeiam os problemas ou fenômenos sociais com os quais lidam, bem como o campo de mediações da sua atuação. Isso lhes permite compreender a particularidade da realidade em que atuam, dando dupla dimensão à sua prática: conhecimento - intervenção, articulando-as dialeticamente.

Um dos procedimentos mais comuns dos diversos movimentos e grupos de cidadãos, em vários países, tem sido o de reflexão sobre as ações realizadas, buscando-se aprender com os próprios erros e avaliando-se suas potencialidades de eficácia. A análise de tais iniciativas pode parecer contraditória ao evidenciar-se competência política de vários movimentos sociais na luta pela democratização e ampliação de espaços de ação coletiva.

Nesse sentido, tem-se com relação ao espaço social, a explicação de Bourdieu:

O espaço social é construído de tal modo que os agentes ou os grupos são ali distribuídos em função de sua posição nas distribuições estatísticas de acordo com os dois princípios de diferenciação que, em sociedades mais desenvolvidas, [...], são, sem dúvida, os mais eficientes – o capital econômico e o cultural. Segue-se que os agentes têm tanto mais em comum quanto mais próximos estejam nessas duas dimensões, e tanto menos quanto mais distantes estejam nelas. As distâncias espaciais no papel equivalem a distâncias sociais. [...]

Pesquisas empíricas desenvolvidas em cinco países demonstram a crença dos cidadãos na sua capacidade de influenciar nas decisões e na sua competência para participar, não apenas nas eleições como nos negócios da comunidade. A participação passa a ser concebida como aquisição e extensão da cidadania ativa com a inserção maciça dos indivíduos no processo político. A busca da inclusão torna-se uma luta por direitos de cidadania, verificando-se um

processo de *empowerment*, de criação de forças, de valorização das diferenças, de reconhecimento da própria organização, que leva à integração no conjunto da sociedade.

Segundo Heller, a cidadania é o cotidiano, pois, a vida cotidiana é a vida de todo o homem. Toda a ação do homem está ligada ao cotidiano, mesmo as ações políticas e sociais, mas, também, não há nenhum homem que viva somente a sua cotidianidade, pois todos estão inseridos em um contexto global. A vida cotidiana é a vida do homem inteiro, pois, ele participa efetivamente em todos os aspectos da sua individualidade, de sua personalidade, ou seja, capacidades, sentidos, habilidades, sentimentos, enfim, a vida em todas as suas dimensões.

Talvez por isso a educação tenha se constituído historicamente em uma das frentes mais difíceis da construção da democracia no Brasil. A resistência e/ou descaso das camadas dominantes em relação à generalização da educação básica marca a história do país desde o início da colonização portuguesa.

Dessa forma, educação e cidadania se inter-relacionam para a participação popular nas diversas formas de políticas existentes em um Estado. O próprio povo, como já foi referido, é um dos elementos constituintes do Estado, e como tal deve participar dos seus processos políticos, informando-se, formando-se, enfim, adquirindo conhecimento para fazer valer os seus direitos sociais.

## **2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

### **2.1 Audiências públicas: conceito histórico**

O conceito liberal de cidadania tem suas bases na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1791. Diz respeito ao “direito à

representação política” e o cidadão é definido como “indivíduo nacional titular de direitos eleitorais (votar e ser votado) e do direito de exercer cargos públicos”.

Um dos limites desta concepção é a dicotomia entre os direitos do homem e os direitos do cidadão, que se apóia em outra dicotomia - Estado e Sociedade Civil -, sendo o Estado o espaço público e a Sociedade Civil, o espaço privado onde se situam as relações econômicas (mercado) e as domésticas. A igualdade não passa pelo econômico, mas pelo político. Há uma valorização do indivíduo como categoria abstrata, atomizada, desvinculada das condições sócio-econômicas onde se insere. A cidadania é representação política.

Modernamente “a dimensão da cidadania vai tendo seu conteúdo paulatina e conflitivamente ampliado para incorporar direitos políticos, econômico-sociais, culturais, difusos e coletivos, etc.”. O conceito de cidadania é socialmente construído e, portanto, é reinventado sempre que a sociedade exige o reconhecimento de novos atores e esferas de atuação.

Andrade defende que, nesse momento histórico que se está vivendo, é preciso uma “construção coletiva do conceito de cidadania”, passando-se da ênfase nos agentes tradicionais da política – partidos e organizações sindicais – para a incorporação de movimentos sociais ou comunitários de base, organizações profissionais, comitês de bairro, associações de moradores e de defesa dos direitos humanos, comunidades eclesiais de base, organizações de auxílio mútuo entre outros.

Dessa forma, a cidadania fundamenta-se nos princípios da lei e da igualdade: todos são iguais perante a lei e todos têm o direito de participar, direta ou indiretamente, do processo de elaboração dessas mesmas leis (participação

política). A cidadania implica, ainda, direitos sociais ou, como bem coloca Marshall, o direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Portanto, a cidadania não é apenas um conjunto de direitos, mas implica também a participação responsável na esfera pública e na vida social, nas quais o cidadão deverá desenvolver atividades, no sentido de lutar pela integração social, conservação do ambiente, justiça social, solidariedade, segurança, tolerância, afirmação da sociedade civil *versus* arbitrariedade do poder. Essa participação cidadã visa acompanhar o que está sendo discutido tanto na Prefeitura Municipal como na Câmara de Vereadores, espaços públicos em que a sociedade pode intervir, participando de planejamentos e políticas públicas.

Assim sendo, a audiência pública é um dos instrumentos de promoção da participação popular nos municípios, permitindo que o poder executivo conheça as necessidades e demandas da população, na medida em que se constitui como espaço de diálogo e negociação de interesses. Consiste numa sessão de discussão aberta a toda a população para tratar de qualquer tema de importância para o município, tanto para a coleta de opinião no momento de formulação de uma política pública, quanto para debate em uma tomada de decisão.

Nas audiências, a Prefeitura ou Câmara escutam a manifestação e opinião dos diversos atores sociais e se dispõem a esclarecer dúvidas, pois a participação é aberta a todos os cidadãos, tornando-se uma oportunidade para se expor e discutir os diversos interesses da sociedade num processo democrático, visando o desenvolvimento local.

Nas audiências, o Poder Executivo escuta a manifestação e opinião dos



diversos atores sociais e se dispõe a esclarecer dúvidas. Na medida em que a participação é aberta a todos os cidadãos, torna-se uma oportunidade para se expor e discutir os diversos interesses da sociedade num processo democrático.

As audiências estão previstas pela Constituição Federal, Leis Federais e as Leis Orgânicas. Embora algumas sejam obrigatórias, como na elaboração do Plano Diretor ou em processo de licenciamento ambiental, a prefeitura pode aproveitar sua potencialidade, enquanto espaço de coleta de opinião e debate público, sempre que considerar oportuno para a comunidade.

Cabe aos municípios regulamentar os processos das audiências públicas. Pode-se, por exemplo, aproveitar diretrizes de participação popular já estabelecidas em outras leis, como a necessidade de se divulgar as datas de realização com antecedência para os interessados se prepararem para a audiência; abrir a participação a todos; após a realização da audiência, divulgar comentários e sugestões formulados, bem como as decisões tomadas; e, por fim, preparar respostas aos comentários e contribuições da população e publicizar os processos para efetivação das decisões tomadas.

Gordillo ressalta que a extensão do princípio da audiência individual ao princípio da audiência pública tem suas raízes no direito anglo-saxão, fundamentando-se no princípio de justiça natural – o mesmo que nutre a garantia de defesa nos casos particulares e o devido processo legal, festejado nos Estados Unidos da América e na própria Argentina. Esse princípio, na prática, se traduz em que, antes da edição de normas administrativas ou mesmo legislativas de caráter geral, ou de decisões de grande impacto na comunidade, o público deve ser ouvido.

De acordo com Pereira Júnior:

As audiências públicas integram o perfil caracterológico dos Estados Democráticos de Direito modelados pelo constitucionalismo europeu do pós-guerra, para o qual o poder político não apenas emana do povo e em seu nome é exercido (democracia representativa), mas comporta a participação direta do povo (a fórmula de democracia mista ou plebiscitária inscrita no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988).

Soares afirma que a audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo.

É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

Na Administração Pública a audiência pública – instrumento de conscientização comunitária – funciona como veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público. Então, de um lado, tem-se uma metodologia de esclarecimento de determinadas questões através da presença dos interessados, e, de outro, uma Administração que, anteriormente, se mantinha distante dos assuntos cotidianos dos cidadãos, e, agora, se preocupa com o interesse comum.

Moreira Neto conceitua audiência pública como sendo:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Com base nesse conceito, pode-se salientar dois pontos: primeiro, é mediante a realização de audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à sociedade; segundo, o caráter pedagógico dessas audiências, uma vez que se estabelece uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas.

Pela sua natureza e pelo seu conceito, a audiência pública não pode ser considerada como uma mera formalidade a ser cumprida pelo Estado-administração. É preciso que seus elementos formais e materiais sejam devidamente observados e cumpridos, sob pena de anular o processo que a engloba, seja ele de caráter administrativo ou legislativo.

A audiência pública tem importância material porque é ela que dá a sustentação fática à decisão adotada. Quem mais se beneficia de seus efeitos são os próprios particulares, considerada a prática de uma administração mais justa, mais razoável, mais transparente, decorrente do consenso da opinião pública e da democratização do poder.

O fundamento prático da realização da audiência pública consiste do interesse público em produzirem-se atos legítimos, do interesse dos particulares em apresentar argumentos e provas anteriormente à decisão, e, pelo menos em

tese, também do interesse do administrador em reduzir os riscos de erros de fato ou de direito em suas decisões, para que possam produzir bons resultados. Tem a ver com o antigo,

principio jurídico *audi alteram partem*: es la necesidad política, jurídica y práctica de escuchar al público antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, al medio ambiente; o es una contratación pública de importancia, etc.

A audiência pública tem dupla natureza pública, como observa Gordillo: a primeira representada pela publicidade e transparência próprias do mecanismo, em que pontuam a oralidade, imediação, assistência, registros e publicações dos atos; a segunda, pela própria participação processual e a abertura a todos os segmentos sociais. O que qualifica a audiência pública, nesse contexto, é a participação oral e efetiva do público no procedimento ordenado, como parte no sentido jurídico, e não meramente como espectador.

Através da audiência pública o governo não só consulta os cidadãos-administrados sobre o que pretende realizar em termos de programas de investimentos e ações políticas, mas, e principalmente, informa pedagogicamente todos os dados contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais do Poder Estatal, inclusive, quanto à avaliação de resultados e verificação do cumprimento das metas determinadas no processo de planejamento físico, fiscal e estratégico.

Pode-se afirmar, portanto, que a audiência pública permite ao cidadão-administrado decidir sobre as ações governamentais futuras (processo legislativo orçamentário) e acompanhar e controlar as ações governamentais em andamento (processo administrativo de controle).

A realização de audiências públicas está intimamente ligada às práticas democráticas. Ela representa, juntamente com a consulta popular, a democratização das relações do Estado para com o cidadão, considerado não mais o administrado, mas sim um “parceiro do administrador público”, concretizando a participação popular externa na Administração Pública.

O exercício do poder pelo povo e para o povo é assegurado pelo princípio democrático, que gera, além dos direitos de elaboração legislativa, os direitos participativos, que “fundamentam pretensões à satisfação dos fins sociais, culturais e ecológicos da igualdade de gozo das liberdades privadas e dos direitos de participação política”, de sorte que o próprio conceito de democracia se assenta no princípio participativo, o qual integra o conceito de Democracia Social. Dessa forma, consulta popular e audiência pública constituem técnicas de execução desse processo participativo verificado na Administração Pública.

A prática das audiências públicas, pelos aspectos positivos da sua instituição no processo administrativo, notadamente quanto ao controle da função administrativa, merece ser generalizada no direito positivo.

É preciso ficar claro que, em geral, as audiências são momentos de discussão pública, cabendo à Administração Pública deliberar sobre os temas em questão. Só será possível à população deliberar se isto estiver previsto em lei. As regras estabelecidas para a realização das audiências devem buscar garantir a maior representatividade possível dos atores presentes no município. Para tanto, as datas e horários devem facilitar o comparecimento da população, não sendo realizadas, por exemplo, audiências no meio da tarde ou em feriados religiosos. Também o local da audiência deve ser de fácil acesso.

O Poder Executivo e Legislativo também devem ter algumas ações que contribuam para sensibilizar a população sobre a importância de participar da vida política de sua cidade, enfatizando que esta participação influi nos processos decisórios. Na medida em que forem realizadas audiências e estas claramente modificarem a formulação e a implantação de políticas, aumentará o interesse da população em participar das audiências seguintes e também de outras instâncias de debate coletivo em torno dos rumos do município.

Mapeados os atores, o Poder Executivo e Legislativo podem organizar materiais e informações em linguagem condizente com o perfil dos participantes esperados, para facilitar a condução da reunião. Matérias de jornal, leis, experiências de outros municípios, livros e outras publicações podem ajudar para que a discussão seja mais rica e voltada para as questões que se pretende tratar.

Para que o material seja acessível a todos, pode-se buscar linguagens diferentes das convencionalmente adotadas pelo poder público, desenvolvendo os conteúdos na forma de revista em quadrinhos, literatura de cordel ou até músicas que esclareçam os propósitos e o conteúdo do que será discutido.

A divulgação das informações e o convite para participar da audiência devem ser pensados de maneira que toda a população tenha acesso ao processo. Além da convocação em edital, é interessante anunciar na imprensa local ou em meios de comunicação de massa, colocar as informações em materiais produzidos pelo poder público, sempre com antecedência.

## **2.2 Participação popular – locus de direito a ter direitos**

A participação social é condição basilar para a democratização do Estado e a instauração de uma nova governança. Todavia, esta é fácil de ser proposta e difícil de ser realizada, implicando, antes de tudo, na construção de um novo padrão relacional entre o Governo e os beneficiários de suas ações, os cidadãos e a comunidade.

Segundo Putnam, as práticas sociais que constroem a cidadania representam a possibilidade de constituição de um espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. As práticas sociais que lhe são inerentes baseiam-se na solidariedade e no encontro entre direitos e deveres.

Dessa forma, a ampliação da esfera pública pressiona a sociedade no sentido de obter maior influência sobre o Estado bem como a limitação deste, considerando que a autonomia social pressupõe não só transcender as assimetrias na representação social, mas também modificar as relações em favor de maior auto-organização social.

Uma esfera pública política, em que o sujeito é o público, deve ocupar seus espaços a partir da esfera privada, no sentido de que o público passe da categoria de objeto para a de sujeito do Estado, portador da opinião pública crítica. Essa esfera pública, protagonista das políticas públicas, deve-se formar a partir dos vários centros de poder que se pode identificar na sociedade, tais como associações comunitárias, sindicatos, conselhos entre outros

No que se refere ao Estado, enquanto espaço geográfico, parece que o *locus*, a instância privilegiada da opinião pública crítica e da formulação de políticas públicas eficientes, encontra-se nos municípios, pois como afirma Genro:

[...] tal situação ocorre não só porque o processo de globalização enfraquece os Estados nacionais (o que chama a atenção para o âmbito local), mas também porque as cidades estão sobrecarregadas de problemas, diante da crescente urbanização do mundo nos últimos 30 anos. Os Governos locais são obrigados, então, a responder a dezenas de questões e os seus gestores são pressionados de forma cada vez mais intensa.

Portanto, o exercício pleno da cidadania é a base da democracia participativa, realidade na qual não existe espaço para decisões apartadas da vontade popular. Tais decisões são referenciadas pela participação dos interessados. A participação no processo político não significa apenas votar. A atuação indireta não exclui a participação direta. Bobbio registra que:

[...] se se deseja apontar um indicador de desenvolvimento democrático [...] deveremos procurar ver se aumentou não o número de eleitores, mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor. Para que exerça seu direito de forma plena é preciso que a comunidade, além de atuar diretamente na formulação das políticas públicas, fiscalize a ação dos gestores, em particular a retidão e a correção da aplicação dos recursos.

Sendo assim, os cidadãos são chamados a ser autores e co-autores de idéias e soluções, a se posicionar como “parceiros” na negociação política e na construção social e a receber delegações de poder para participar das decisões. Como os governos estão tradicionalmente organizados por oferta, só a participação permitiria que os mesmos passassem a se organizar por demandas. Por outro lado, a participação tem um papel fundamental na criação de valor público, na medida em que a comunidade se apropria da ação governamental, podendo, inclusive, alterar o seu propósito para resultados desejados.



Nesse sentido, o espaço político necessário a um desenvolvimento social perene deve ser entendido como um *locus* amplo e igualitário, não centrado apenas no Estado, mas distribuído ao longo de toda uma sociedade reconhecidamente plural e diversificada. Ou seja, um espaço político que se caracterize pela devida institucionalização de esferas periféricas de deliberação pública, nas quais todos os possíveis afetados pelas normas jurídicas, em maior ou menor grau, tenham a possibilidade de participar de sua elaboração.

Os anos 1980 e 1990 do século XX foram marcados por lutas sociais que criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. Espaço público no qual se elaborou e se difundiu uma “consciência do direito a ter direitos”, conformando os termos de uma experiência inédita na história brasileira, em que a cidadania foi buscada como luta e conquista, e a reivindicação de direitos interpelou a sociedade enquanto exigência de uma negociação possível, aberta ao reconhecimento dos interesses e das razões que dão plausibilidade às aspirações por um trabalho mais digno, por uma vida mais decente, por padrões de civilidade nas relações sociais.

Tendo por referência possibilidades de uma cidadania ativa, abertas pela nova ordem legal, instituída em 1988, essa movimentação ampla e multifacetada desdobrou-se em uma tessitura democrática, construída na interface entre Estado e sociedade, aberta a práticas de representação e interlocução pública. Ancoradas nessa trama associativa, reivindicações, demandas e aspirações de atores coletivos diversos inscreveram-se em uma institucionalidade emergente que se abria a espaços de representação, interlocução e negociação, deslocando critérios até então muito excludentes de legitimidade pelo reconhecimento como interlocutores de muitos dos que antes só encontravam lugar entre a repressão e a indiferença pública.

Construída entre as regras formais ou informais da convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, essa institucionalidade terminou por projetar os direitos como parâmetros públicos a balizar o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida de indivíduos, grupos, classes e, mesmo, de uma população inteira.

Foi também nos anos 1990 que se deu a descentralização e municipalização do poder. A questão dos poderes locais e da gestão pública municipal estava em pauta e no epicentro dos debates. Por um lado, a redefinição do papel do Estado como poder normativo e regulador da vida social vinha colocando em debate as exigências de uma modernização que fosse conjugada com uma democratização aberta aos espaços plurais, renovados e ampliados de representação e articulação com a sociedade civil.

Por outro, depois de décadas de uma urbanização acelerada que construiu uma rede urbana tão ampla quanto diferenciada e desigual, as cidades vinham ganhando uma nova centralidade pela convergência, virtualmente explosiva e, em alguns casos, quase ingovernável, de problemas e conflitos que escapavam a soluções formuladas nos termos de políticas e instituições centralizadas na esfera do Estado.

Uma crise tão imensa quanto multifacetada na ordem das causalidades envolvidas e também diferenciada conforme regiões, cidades e grupos sociais afetados colocava em questão as possibilidades e limites de soluções central e globalmente definidas e trazia para o debate a exigência de soluções inventadas e negociadas em fóruns diversos, capazes de mobilizar os atores coletivos no seu senso de responsabilidade pública diante do drama de salários baixos, desemprego, saúde, habitação ou saneamento básico.

É na convergência desses e outros problemas que se armou o desafio da construção de arenas públicas de participação, representação e negociação, que viabilizassem uma gestão da coisa pública regida pelo reconhecimento e pela universalização dos direitos.

Configura-se assim um terreno político atravessado por toda sorte de ambivalências. Por um lado, “programas de combate à pobreza” que desativam o campo político da luta contra as desigualdades e esvaziam o sentido político das formas coletivas de participação democrática local pela captura das diversas práticas associativas na lógica gestonária de programas sociais; por outro, uma conflituosidade renovada, de que são exemplos as ocupações urbanas que vêm se generalizando em diversas cidades do país e aberturas democráticas de gestão partilhada de fundos públicos e políticas sociais.

Há quem afirme que o *locus* fundamental da cidadania é a democracia moderna. Mas, tudo leva a crer que a democracia, tal como é conhecida no Ocidente, tem-se vinculado a uma dupla orientação ordenativa: de um lado, designa um modo de governo cuja realidade política se acha ordenada em torno de uma estrutura jurídica e constitucional fortemente determinada pela racionalidade utilitária do mercado, cujas contradições deságuam no conflito entre classes sociais; de outro lado, designa um Estado ideal formado por indivíduos supostamente virtuosos, congregados em torno da figura de uma comunidade, cuja participação na solução dos próprios problemas constitui a base fundamental de sua cidadania.

Para Cepik, o *locus* da cidadania moderna é o Estado soberano de base territorial. Ou seja, a criação de unidades político-sociais mais amplas generalizou a idéia greco-romana de cidadania, tornando os direitos civis e a participação cívica elementos constituintes de seu contrato social. A noção corrente de

cidadania descreve os direitos e as obrigações dos indivíduos que participam de uma unidade social, no caso moderno as sociedades nacionais e os estados territoriais.

Os direitos da cidadania são prerrogativas no exercício de papéis sociais reais, tais como o direito de candidatar-se ao governo ou de receber uma pensão para a velhice. A isonomia e a igualdade de participação redundam em obrigações também gerais e públicas. Essas podem incluir o respeito às leis, o pagamento de impostos ou a doação de algum tempo para a comunidade. Todos os cidadãos são iguais perante a lei e devem ter o mesmo acesso aos direitos e obrigações compatíveis. Porém, não existe um princípio universal que determine direitos e deveres inalienáveis da cidadania em geral.

A legitimação dos mecanismos de participação e controle social, no Brasil, se deu a partir da Constituição Federal de 1988, na qual estava “em questão a construção de novas relações entre sociedade civil e poder público”.

Por sua vez, pela expressão “*locus* de direito a ter direitos”, entende-se serem os mecanismos postos pelo Estado que possibilitam a participação das decisões públicas daqueles que exercem plenamente a cidadania. De fato, verifica-se que no atual modelo de democracia representativa que impera, existem mecanismos que visam cristalizar as necessidades sociais.

Portanto, no âmbito do texto constitucional brasileiro, de 1988, é possível destacar algumas previsões normativas muito claras no plano formal e constitucional, tratando de requisitos instrumentais da participação e do controle social da administração pública, como forma de direito a ter direitos, ou seja: a exigência de publicidade dos atos da Administração, para os fins de garantir um

grau de visibilidade do poder político e social; o dever da Administração Pública prestar informações à cidadania, para os efeitos de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal; o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público, visando a trazer informações oficiais sobre interesses pessoais e determinados, consoante disposição constitucional inscrita no artigo 5º, inciso XXXIV, do mesmo Estatuto; o direito de petição garantido a qualquer pessoa, independentemente de ser ou não cidadão, alcançando aos três poderes do Estado, para os fins de defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIV, *a*.

O instituto da iniciativa popular atribui aos cidadãos ou pessoas jurídicas representativas de categorias de interesses, em quorum especialmente definido, competência para propor medidas legislativas ou decisões administrativas. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 27, § 4º; 29, XIII; 61, caput e § 2º, prevê o instituo, mas na modalidade legislativa, silenciando sobre a administrativa. Cada entidade federativa no país tem competência para regulamentá-lo, observadas as regras gerais referidas. Para o caso dos Municípios, a Constituição Federal estabelece que: “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos cinco por cento do eleitorado, *ex vi* do art. 29, XIII”.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 criou uma nova “institucionalidade pública” que passou a vigorar a partir de então em alguns setores importantes das políticas públicas. Essa nova orientação trouxe consigo duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais: a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (Estados e Municípios), e o viés

claramente participativo que, a partir daquele momento, deveria caracterizar o processo decisório. Uma expressão fundamental dessas mudanças institucionais são os diversos conselhos gestores de política pública, que se constituem na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deve ocorrer.

A partir dos incentivos criados pela Constituição Federal de 1988 e por outras normas complementares, tais instituições surgiram em todas as instâncias da Federação, em alguns casos como condição necessária para repasse de recursos financeiros. Os Fóruns (de Reforma Urbana, Participação Popular, Leis Orçamentárias entre outros) e os conselhos gestores das diferentes políticas são as arenas privilegiadas em que se evidenciam conflitos e tensões. Se, de um lado, constituem espaço de participação da sociedade civil, concretizando ações de controle social na gestão pública, de outro, trazem à tona questões relevantes, relativas à fragmentação, à setorialização, à natureza e ao âmbito das decisões.

Outras iniciativas de ação conjunta entre a sociedade civil organizada e o poder público emergem no final da década de 1980 e início da década de 1990, sendo o Orçamento Participativo (OP), talvez, a mais emblemática entre elas. Implementado em 1989 em municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é, atualmente, praticado em municípios de diversos portes em todas as regiões do país:

A experiência do OP tem permitido aprofundar a prática da democracia ao introduzir um novo modelo de gestão pública que se apóia em duas idéias centrais: de um lado, a combinação da participação popular direta e mecanismos tradicionais de representação e, de outro, a introdução de um método objetivo de redistribuição dos recursos públicos.

Contra-pondo-se à tendência abrangente e inexorável da globalização é possível identificar um crescimento importante das localidades em nível mundial, seja na formulação de ações concretas, seja nas soluções de seus problemas

econômicos e sociais. Descrevendo o fenômeno, Bresso chama a atenção para os numerosos encontros, fóruns e formação de organizações supranacionais que agregam “localidades”, compartilhando temas do desenvolvimento local e regional.

Dessa forma, a compreensão do direito a ter direito passa a ser a tônica da ação na sociedade civil, fomentada exatamente pelo embate com políticas que vão à contramão dos direitos e da redistribuição das riquezas produzidas socialmente.

Nesse sentido, Laffer afirma que:

[...] a cidadania é o direito a ter direito, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.

Segundo Silva, o termo cidadania proporciona ao cidadão a participar ativamente das decisões estatais. É nesse momento que entra em cena a participação popular, através dos mecanismos legalmente postos, como elo de ligação entre o conceito de cidadão e o verdadeiro exercício da cidadania.

Assim, a participação popular é *locus* de direito a ter direitos, no sentido de que possibilita ao cidadão, antes passivo, tomar atitudes frente à decadência institucional e má destinação de recursos públicos. Cumpre ressaltar, todavia, que é necessário o estabelecimento de medidas práticas que instiguem a população a utilizar os meios existentes como forma de exercer a cidadania através da participação popular. Torna-se necessário criar estruturas que interliguem os diversos agentes, estatais ou privados, que desejam a mudança.

É necessário articular, concreta e precisamente, a ação do governo junto à população, bem como uma mudança de atitude por parte da sociedade, para que a participação popular ganhe maior eficácia. Neste árduo trabalho devem se aliar todas as parcelas culturalmente mais informadas da população, visando aumentar a conscientização popular sobre a necessidade de obter avanços no processo participativo.

Ressalte-se, no entanto, que o fortalecimento da participação popular não pode ser entendido como objetivando enfraquecer as instituições democráticas. Ao contrário, é necessário o fortalecimento das instituições Estatais para garantir os direitos constitucionais inerentes à cidadania.

Portanto, cidadania se faz quando os indivíduos agem coletivamente e se empenham em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetam a comunidade política. Os mecanismos postos possibilitam engajamento social e político, sendo que eles suprem suficientemente a necessidade de acesso popular à tomada de decisões.

A proximidade entre a sociedade e o governo, que se verifica no nível local, em que um pode pressionar mais efetivamente e o outro pode melhor conhecer e viver os dramas sociais, viabiliza a que, de modo mais integrado e participativo, o Estado planeje estrategicamente o seu futuro, o seu desenvolvimento econômico e cultural e os seus espaços urbanos a partir de novos conceitos e mesmo de um novo tipo de cidadania.

Nesse sentido, Genro refere-se à experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre como incomum, porque o processo não tratou simplesmente de incentivar a participação popular de forma espontânea, fazer obras ou



simplesmente aceitar os mecanismos da democracia formal. Foi criado um novo centro decisório e de controle que, “juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo ‘espaço público’”.

Esse novo espaço público, não-estatal, é, ao mesmo tempo, termômetro e instrumento da socialização da política, por meio do qual se implementa o processo decisório da Administração Pública e se desenvolvem mecanismos de controle da ação governamental. É o espaço construído pela cidadania para a cidadania.

Parece ser esse o caminho que a sociedade deve percorrer para se organizar e desenvolver a cidadania. Organizando-se, nas cidades, em fóruns participativos de desenvolvimento de estratégias e políticas públicas voltadas ao atendimento de suas demandas imediatas e futuras, exercendo o controle da Administração Pública e, ao mesmo tempo, conduzindo a evolução desses espaços para uma forma permanente de ação política, de instrumento de inserção da sociedade no Estado e de abertura deste para a sociedade, uma esfera pública não-estatal. É esse espaço público não-estatal o ambiente apropriado para a emergência e desenvolvimento da cidadania.

### **2.3 O papel do capital social na efetivação das audiências públicas**

Atualmente, o conceito de capital social inclui em seu debate instituições, atitudes, comportamentos, valores e formas de relações entre as pessoas e a

sociedade. Apresenta-se como um conceito multidisciplinar, sendo utilizado nas mais diversas áreas do conhecimento. O seu alcance abrange tanto estudos sobre família e grupos sociais, quanto situações macros de sociedades mais complexas, que visam permitir o entendimento e o funcionamento das instituições políticas.

Este conceito tem tido aplicabilidade na constituição de parcerias e redes de solidariedade; na construção de atitudes e valores de confiança, reciprocidade, identidade; e na constituição de normas, relações e instituições, visando o empoderamento e a constituição de políticas públicas.

Para Nazzari, capital social se refere às habilidades dos atores em assegurarem benefícios coletivos por meio de redes sociais ou outras estruturas, o que corresponde às normas informais que podem promover a cooperação entre dois ou mais indivíduos, podendo estas normas ser frutos de reciprocidades ou de arranjos articulados.

Nesse sentido, Valdivieso afirma que:

É necessária a incorporação de conceitos como cooperação, confiança, amizade e identidade no processo de desenvolvimento. Portanto, surge na nova atualidade o conceito de capital social como um dos conceitos que podem ajudar a superar a encruzilhada que o mercado e a democracia por si sós não conseguem transcender.

Conforme o posicionamento de Baquero constata-se lacunas e deficiências na compreensão sobre quais mecanismos funcionam (ou não) na dinâmica de capacitar os cidadãos, para uma maior e mais qualificada participação na política. Uma dessas lacunas refere-se ao papel do capital social e sua influência (ou sua ausência) na estruturação de uma sociedade mais democrática que precisa ser examinado.

Segundo Putnam, o termo “capital social” com o seu significado atual foi usado pela primeira vez no ano de 1961. Compreendido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade.

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]. Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e de confiança.

O capital social pode ser considerado a base de uma das principais estratégias de desenvolvimento econômico.

Segundo Bonfim, o conceito de capital social, com suas implicações para a questão do desempenho institucional, organiza o conjunto de possibilidades de reversão de situações em que prevalecem relações políticas de características verticais, assimétricas e hierárquicas. Na tentativa de fugir da armadilha “genética”, também chamada culturalista (Abu-El-Haj), da explicação de Putnam, alguns autores têm levantado a possibilidade de que determinados arranjos entre Estado e sociedade civil podem contribuir na própria criação de capital social (Evans; Fox) de dinâmicas virtuosas de governo (Tendler). As instituições e a participação política seriam, assim, elementos efetivos de promoção de mudança social.

Para Milani, as análises feitas nos Estados Unidos são pioneiras na tentativa de compreensão das relações entre a riqueza da sociedade civil e o processo de construção da democracia. Desde os conhecidos estudos de Alexis

de Tocqueville no século XIX (dentre os quais se destaca A Democracia na América), a maioria das análises sobre a própria sociedade norte-americana salienta o impacto do compromisso cívico das entidades da sociedade civil (associações, clubes, sindicatos) na construção da democracia liberal.

Da combinação entre compromisso cívico, comunidade e liberdades individuais resultaria o capital social, base da democracia liberal norte-americana. Destarte, o desinteresse pelo sistema de democracia representativa poderia ser explicado, entre outros fatores, pela diminuição do grau de participação dos cidadãos norte-americanos no mundo associativo, nos clubes de lazer e nas associações religiosas.

No Velho Continente, o desenvolvimento político e a história das relações entre Estado e sociedade resultam na menor quantidade de estudos e em uma aceção de capital social mais relacionada com os benefícios individuais e de classe oriundos de relações pessoais e valores socialmente compartilhados. Bourdieu, um dos grandes estudiosos do tema na França, lembra que este seria um dos tipos de recursos de que dispõem os indivíduos e os grupos sociais, os outros sendo o capital econômico, simbólico, histórico e cultural.

O capital social é, para Bourdieu, o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social. O capital social é propriedade do indivíduo e de um grupo; é concomitantemente estoque e base de um processo de acumulação que permite a pessoas inicialmente bem dotadas e situadas de terem mais êxito na competição social. A idéia de capital social remete aos recursos resultantes da participação em redes de relações mais ou menos institucionalizadas.

Capital social seria o elo de ligação entre estes fatores, ou seja, o elo que mantém a coesão social e facilita as transações da economia. Segundo o Banco Mundial:

As organizações da sociedade civil e o Estado podem lançar os alicerces institucionais para que os grupos cooperem com vistas ao bem comum. As instituições precisam ser participativas, idôneas e responsáveis, de tal forma que a população possa ver os benefícios da cooperação. Tais instituições devem estar ancoradas em sistemas constitucionais e jurídicos e em sistemas políticos representativos, permitindo que grupos defendam seus interesses por outros mecanismos que não a violência.

Grotaert identifica que países com dons semelhantes de capital natural, físico, e humano alcançaram níveis muito diferentes de desempenho econômico. Da mesma forma, há regiões ou cidades dentro de países, e até comunidades dentro de regiões ou cidades.

A força eventual da noção de capital social está no fato de que se origina e, concomitantemente, tem impacto em uma série de comportamentos humanos e atividades sociais devidamente contextualizados. O capital social está fundado em relações sociais.

Uma diferença importante entre capital social e outras formas de capital é que o capital social existe em uma “relação social”. Reside nas “relações” e não no indivíduo sozinho, como é o caso de habilidades de capital humano. É construído em coletividades institucionalizadas tais como: universidades, corporações, governos, associações informais de pessoas em que o conhecimento e as visões de mundo formam-se e são transferidas. Obrigações, confiança, fluxo de informações, amigos, cultura, normas, redes e engajamento cívico constituem-se em indicadores parciais sobre o que é o capital social e onde reside.

A literatura acadêmica e os relatórios de agências internacionais que tratam do tema do capital social partem, de modo quase generalizado, da constatação de que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável. Afirmam que o crescimento econômico não produz, necessária e diretamente, o desenvolvimento social; relembram que as instituições e o sistema social são elementos-chave na resolução do problema do acesso aos benefícios econômicos produzidos e de sua repartição.

Os estudos sobre capital social tentam reunir categorias de análise oriundas da economia e de outras ciências sociais (sobretudo a ciência política, a sociologia e a antropologia): estoque, recursos, cumulatividade, redes sociais, confiança mútua, convivência, compromisso cívico, entre outras. Putnam, por exemplo, salienta que, em uma comunidade ou uma sociedade abençoada por estoques significativos de capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o surgimento da confiança mútua.

Autores como Putnam e Coleman, entre outros estudiosos do tema, tratam, em seus respectivos campos de estudo, as redes de compromisso cívico, as normas de confiança mútua e a riqueza do tecido associativo enquanto fatores fundamentais do desenvolvimento local (rural e urbano). Os fatores de ordem social, institucional e cultural são, assim, reconhecidos por terem impacto direto no incremento qualitativo da comunicação entre indivíduos e atores sociais, na produção de melhores formas de interação social e na redução dos dilemas da ação coletiva.

Putnam, por exemplo, salienta que, em uma comunidade ou uma sociedade abençoada por estoques significativos de capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o

surgimento da confiança mútua.

Ademais, no campo particular da ciência política, resultam os estudos sobre capital social da revalorização das análises acerca da cultura política. Ao reconhecer a relevância da cultura política na consolidação democrática, consideram que os arranjos constitucionais e institucionais não são tão autônomos em relação aos padrões culturais da comunidade ou da nação. A democracia é assim reconsiderada como processo que ultrapassa a legitimidade pela legalidade.

A novidade dos estudos políticos sobre capital social está no fato de tentarem integrar valores individuais à política e conceber o cidadão na qualidade de sujeito participante. Os grandes paradigmas que lhes servem de fundamento são a democracia participativa (Pateman), a democracia deliberativa (Habermas) e a democracia radical (Chantal Mouffe). Ademais, as análises do processo de integração do cidadão à democracia participativa e da relevância do capital social na política são, de regra, feitas indutivamente por meio de estudos de caso e de estudos empíricos.

Um escopo de análise do capital social corresponde às idéias desenvolvidas por Coleman. Para este autor, considerado o criador da expressão “capital social” na sua concepção moderna, este

seria não uma única entidade, mas uma variedade de diferentes entidades com dois elementos em comum: elas todas consistem em algum aspecto da estrutura social, e elas facilitam certas ações dos atores – pessoas ou atores corporativos – dentro da estrutura.

A necessidade de interação social entre os agentes torna-se necessária porque “os agentes têm interesse em eventos que estão total ou parcialmente sob

o controle de outros agentes”.

Robinson define o capital social enquanto um conjunto de recursos a que um indivíduo ou um grupo tem acesso em função do fato de pertencer a uma rede de intercâmbio e relações mutuamente proveitosas. Aspectos desta estrutura social, tais como, relações, normas e confiança social, podem ajudar a desenvolver a coordenação de atividades e a cooperação em torno de projetos de benefício comum. Recursos aqui se referem a fatores, tais como estatuto, atenção, conhecimento, bem como oportunidades para participar e comunicar; não se referem simplesmente a conexões que dão acesso a recursos físicos e a informação.

A participação, o engajamento cívico e os valores democráticos não são inatos aos indivíduos, mas socialmente construídos. Conseqüentemente, isto sugere a necessidade de conceber mecanismos que atuem no processo de empoderamento dos jovens, com o objetivo de construir uma sociedade civil forte e ativa na consolidação da democracia. Um espaço que pode oferecer mecanismos para a criação e promoção de Capital Social é o das instituições de ensino, pois a educação enquanto práxis social tem como objetivo a formação de cidadãos.

O capital social refere-se, então, à capacidade e à habilidade dos cidadãos de conectar-se (*connectedness*). Redes de relações propiciam o fluxo e o intercâmbio de informações; criam espaços nos quais a comunicação pode ter lugar, o que é uma função-chave para sistemas sociais ricos em capital social, uma vez que abrem acesso à informação e permitem que opiniões e conhecimentos sejam compartilhados. O sentimento de pertencer ao grupo (identidade de grupo) é fundamental na definição do capital social; passa-se, assim, de uma identidade baseada no conhecimento (*Cogito ergo sum*) a outra



fundada no sentimento de pertencimento (*Cognatos ergo sum*).

No campo do desenvolvimento local, o capital social é uma das formas de sua operacionalização – a participação – não são novidades nos países em desenvolvimento. O desenvolvimento local envolve fatores sociais, culturais e políticos que não se regulam exclusivamente pelo sistema de mercado. O crescimento econômico é uma variável essencial, porém não suficiente para ensejar o desenvolvimento local.

O capital social é um bem coletivo que garante o respeito de normas de confiança mútua e de compromisso cívico; ele depende diretamente das associações horizontais entre pessoas (redes associativas, redes sociais), das redes verticais entre pessoas e organizações (indo além das mesmas classes sociais, das pessoas da mesma religião, dos membros do mesmo grupo étnico), do ambiente social e político em que se situa a estrutura social (o respeito das liberdades civis e políticas, o ambiente jurídico-legal, o compromisso público, o reconhecimento apropriado do papel e da posição do outro nas deliberações e negociações, a permissão que as pessoas se dão ou não em ter o direito ou o dever de participar de processos coletivos, bem como as normas dos compromissos assumidos entre o privado e o público) e, finalmente, do processo de construção e legitimação do conhecimento social (a transformação de informações atomizadas ou práticas referentes a apenas alguns grupos em conhecimento socialmente compartilhado e aceito).

Conforme Putnam, o papel do capital social na efetivação das audiências públicas se dá através da criação e desenvolvimento de organizações e associações livres que estimulam a cidadania que pode assegurar a manutenção, o espaço da palavra e da ação comunitária, já que as próprias audiências públicas acontecem nesses espaços. Isso ocorre porque o capital social de uma

associação amplia sua capacidade de ação coletiva e facilita a cooperação mútua necessária para a otimização do uso de recursos materiais e humanos.

#### **2.4 A importância e a obrigatoriedade da realização de audiências públicas na elaboração das leis orçamentárias (LDO E LOA)**

A materialização do cidadão no processo político tem sido constatada particularmente no contexto do fortalecimento de entidades locais, associações de moradores e organizações voluntárias, entre outras. No campo do reativamento do poder local, por exemplo, várias experiências têm mostrado que a guinada para o seu revigoramento tem possibilitado uma ingerência maior dos cidadãos na política. De fato, tem-se argumentado que as políticas para o desenvolvimento local são mais eficientes quando formuladas e implementadas por uma cooperação próxima entre os atores públicos e privados.

Pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública. Tal transição depende, fundamentalmente, da capacidade do Estado e de suas instituições de aceitar e valorizar essa participação. Uma democracia social sem políticos ou cidadãos democráticos está fadada ao fracasso.

Sendo assim, um dos pressupostos dos Estados democráticos é a existência de prestação de contas do Governo para a sociedade, uma vez que a gestão pública se dá mediante a execução orçamentária, isto é, mediante a ação do Governo em obediência ao interesse público expresso na Lei do Orçamento. Depreende-se daí que, nas democracias, a sociedade civil tende a controlar o

Estado e não o contrário, como ocorre nas ditaduras.

O sistema de democracia representativa brasileiro determina a prestação de contas do Poder Executivo ao Legislativo, anualmente, em todas as esferas de Governo. O Presidente da República presta contas da execução da lei do orçamento anual ao Congresso Nacional; os Governadores, para as respectivas Assembléias Legislativas; e os Prefeitos Municipais, para as respectivas Câmaras de Vereadores.

Evidentemente que, num sistema representativo, o Governo presta contas aos representantes do povo, parlamentares aos quais o público eleitor outorga plenos poderes para o julgamento das ações do Poder Executivo. Entretanto, esse fato, e de modo especial numa jovem democracia, em que a sociedade conquista progressivamente mais espaços para a participação no processo decisório da Administração Pública, não exclui a possibilidade de o Governo prestar contas da execução do orçamento de forma direta à sociedade civil.

Só há efetiva participação quando há efetiva prestação de contas. Ou seja, não basta participar da discussão do projeto de lei de orçamento. O processo de participação do cidadão na questão orçamentária não se deve esgotar na fase de elaboração do orçamento, do mesmo modo como hoje se discute a participação do cidadão no processo político, que não se deve cingir à escolha de seu representante por intermédio do voto, mas abranger a fiscalização da ação parlamentar do mesmo. Ou seja, esse processo participativo potencializa a proposição de ruptura da tese que toma o cidadão como um consumidor ou um usuário, elemento da cidadania atrofiada, ou da não-cidadania.

É nesse sentido que deve ocorrer a participação cidadã no processo

orçamentário. É imprescindível que se amplie a participação voluntária, em lugar da participação imposta, que o contribuinte ceda espaço ao cidadão.

Havendo uma efetiva participação, haverá uma opinião pública muito mais qualificada. Opinião pública aqui tomada como instância crítica em relação às informações acerca das contas públicas e não como instância receptora na relação com a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo.

Como já frisado anteriormente, os ideários do pluralismo e da participação popular na gestão e controle das políticas sociais acham-se garantidos na Constituição Federal de 1988. Entretanto, nessa mesma Constituição, cabe reconhecer que foi acunhada, no essencial, a participação popular mais efetiva no processo legislativo.

A Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), porque editada na esteira da Reforma do Estado Brasileiro, institucionalizou a audiência pública e permitiu a realização de outras formas de participação popular, não só no processo administrativo de tomada de decisões públicas e de controle, como também no processo legislativo do qual derivam as leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Diretrizes Orçamentárias – LDO e Orçamentária Anual – LOA), que constituem o planejamento institucional público.

O Plano Plurianual Municipal (PPA) faz parte dos instrumentos de planejamento de um governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Realizado a cada quatro anos, o Plano contém metas a serem atingidas por determinada gestão de governo – incluindo projetos, atividades, financiamentos, incentivos fiscais, normas, entre outros. O PPA tem uma visão a médio prazo do planejamento público, visando a solução de um problema e gerando ações para

combatê-lo, atendendo, assim, à demanda da sociedade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida pela Constituição de 1988, tornando-se, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, peça obrigatória da gestão fiscal dos poderes públicos. A LDO é elaborada anualmente pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo que, após a aprovação, a devolve ao Executivo para sanção.

Sendo assim, a LDO tem a finalidade de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

A LDO tem duração de um ano e, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da LOA; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e, estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei orçamentária propriamente dita, possuindo vigência para um ano. Ela estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos.

A LOA detalha a aplicação dos recursos do município em obras e ações para o exercício seguinte. Ela é elaborada com base nas diretrizes apontadas pelo Plano Plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ambos

definidos pelo executivo, a partir de discussões com a comunidade. Antes de se tornar lei, a proposta orçamentária é analisada pelos vereadores que podem apresentar emendas ao projeto, de acordo com critérios estabelecidos pela LDO.

Cumprido ressaltar a necessidade de estabelecer, no âmbito do Executivo Municipal, um cronograma de trabalho, envolvendo todos os passos que compõem o processo de elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA). Esse cronograma deve ajustar-se aos prazos fixados na Lei Orgânica Municipal envolvendo as datas de entrega, pelo Prefeito à Câmara de Vereadores, dos projetos de lei da LDO e LOA, contemplando também a fase externa que envolve a participação popular e a realização de audiências públicas.

Dessa forma, a Câmara Municipal é o órgão constitucionalmente responsável pela discussão de todas as matérias legislativas e, em especial, pela discussão dos projetos das leis orçamentárias (LDO e LOA). Portanto, ao receber o projeto de lei do plano plurianual, a Câmara, após o devido protocolo, deve publicá-lo e remetê-lo à Comissão de Orçamento e Finanças para análise prévia dos requisitos de admissibilidade, onde se afere principalmente se o volume de investimentos previstos para o período de vigência do plano é compatível com o potencial de recursos disponível para este fim, no âmbito da arrecadação que se pretende efetivar.

Elaborado o parecer prévio de admissibilidade pela Comissão de Orçamento e Finanças, deve ser aberto o prazo para a apresentação de emendas parlamentares, procedimento reservado exclusivamente aos vereadores. Esse prazo é o definido no Regimento Interno da Câmara.

Durante esse período deve a participação popular ser viabilizada e a

audiência pública realizada, tudo sob o controle e o comando da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal. É importante mencionar que o objetivo é tornar público o processo de elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA), o que não significa a possibilidade de a sociedade apresentar emendas aos respectivos projetos.

É a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal que deve sistematizar as conclusões resultantes dos debates havidos na audiência pública e dos demais meios de participação popular criados e apresentá-las, se viáveis tecnicamente, sob a forma de emendas parlamentares.

Nesse sentido, tem-se que o processo legislativo das leis orçamentárias (LDO e LOA) é de natureza especial, impondo assim tramitação diferenciada das matérias sujeitas ao seu curso. Alerta-se que a não realização de audiência pública, bem como o fechamento dos canais de participação popular, na elaboração e discussão das leis orçamentárias (LDO e LOA) ilegaliza o processo legislativo respectivo, o que poderá gerar a nulidade das leis, por desrespeito à regra do artigo 48, parágrafo único, da LC 101/00 e ao próprio princípio constitucional da eficiência.

Para isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a realização de audiência pública em dois momentos, o que permite identificar claramente suas funções: primeiro, no parágrafo 4º do artigo 9º, no processo administrativo de controle de metas fiscais; segundo, no parágrafo único do artigo 48, no processo legislativo orçamentário, onde se decide sobre os programas governamentais a serem implementados na medida exata da disponibilidade de recursos públicos que possam ser canalizados para este fim.

LC 101/00

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita

poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A LRF coloca o controle público da sociedade colado ao sistema de controle interno, com periodicidade quadrimestral. Dessa forma, até o final do mês de maio, o Poder Executivo, em audiência pública a ser realizada pela Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal, para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais do quadrimestre janeiro/abril; até o final do mês de setembro deve o Poder Executivo demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais do quadrimestre maio/agosto; e, até o final do mês de fevereiro, deve o Poder Executivo demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais do quadrimestre setembro/dezembro.

Cabe destacar que a demonstração e a avaliação do cumprimento das metas fiscais devem ser efetuadas pelo Poder Executivo, em audiência pública, no caso do Município, promovida e sediada pela Comissão de Finanças e Orçamento Público da Câmara Municipal. A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui caráter de obrigatoriedade à audiência pública de demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais.

Para Hermany, é através da Lei de Responsabilidade Fiscal que a realização das audiências públicas tornou-se prática obrigatória em todos os níveis da Administração, abrangendo a integralidade das leis orçamentárias. Com isso, o instituto tem sido difundido como elemento fundamental de gestão,



incorporando-se à agenda de debates e difundindo as discussões sobre a formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, é recomendável que haja a constituição de um processo administrativo, com fim específico de consignar os relatos, os debates e as conclusões da sociedade abstraídas das audiências previstas no § 4º do artigo 9º, da LRF, inclusive para atender ao requisito da ampla divulgação que integra o princípio constitucional da publicidade.

Como afirma Saule Júnior, a participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O acesso às informações é elemento primordial para a democratização da gestão da cidade, que deverá ser utilizado por qualquer cidadão e não apenas pelos órgãos da administração municipal, permitindo eliminar a apropriação indevida do conhecimento sobre a cidade por pequenos grupos de técnicos e servidores da máquina estatal, que atendem apenas os interesses da minoria privilegiada que sempre teve acesso às instâncias do poder municipal.

Garantir a publicidade e garantir o acesso às informações englobam condutas diversas da administração: a imposição de publicidade exige uma postura ativa a ser tomada pela Administração; permitir o acesso, por sua vez, implica numa postura de receptividade em relação a quem queira se inteirar dos assuntos de interesse público.

Para que isso se torne uma realidade, Freitag afirma que a única via seria a execução de uma política orçamentária participativa em que a própria aplicação da lei, o desenvolvimento dos planos diretores e o controle da realização das

medidas urbanas estivesse em mãos dos efetivamente interessados, ou seja, na mão dos moradores da cidade. Somente esse tipo de participação na solução dos problemas do dia-a-dia de suas cidades os transformará de moradores passivos em cidadãos ativos.

Essa gestão orçamentária da qual a autora fala, dá sinais de sucesso em sua implantação em algumas cidades gaúchas, levando a crer que a lei que instituiu o Estatuto da Cidade pode ser viável, colocando-se em prática a própria lei, reforçando, assim, os princípios democráticos nela previstos. Portanto, é obrigatória a realização de audiências e debates no âmbito de ambos os poderes, não restando cumprida a exigência se apenas um deles os realizar.

É oportuno ressaltar ainda que tais audiências públicas devem ser realizadas em horários e locais que permitam o acesso da maioria da população, o que retira a legitimidade de audiências convocadas em horários de trabalho da maioria da sociedade ou em locais com acesso dificultado. Prioriza-se, com isso, a realização de encontros com a sociedade em diferentes regiões da cidade, a fim de que o plano contemple as especificidades de cada espaço local.

Neste último aspecto, a localização das audiências assume destaque, considerando que os diferentes bairros, distritos e comunidades só terão participação se as reuniões ocorrerem em locais de fato próximos que permitam uma relação de pertinência e identidade.

A partir dos pressupostos de participação na elaboração do projeto de plano diretor participativo por parte do executivo municipal, o processo legislativo a ser desenvolvido pela Câmara Municipal para discussão da matéria deve seguir o mesmo referencial principiológico, avançando em relação à experiência ainda

aquém do direito social condensado de Gurvitch verificada, na prática, nas leis orçamentárias (LDO e LOA).

Conforme o artigo 48, parágrafo único da LRF:

LC 101/00

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Assim sendo, a LRF coloca a audiência pública no processo legislativo que define as leis orçamentárias (LDO e LOA). É preciso, por isso, que se relacione o parágrafo único do artigo 48 com o princípio da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional n. 19/98 no rol de princípios que regem a administração pública constante no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Como se pode verificar, o texto do parágrafo único determina que a transparência seja assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiência pública, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Sobre o momento em que a transparência deve ocorrer, cabe destacar as expressões utilizadas: “elaboração” das leis orçamentárias e “discussão” das leis orçamentárias.

Nesse sentido, a elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA), conforme estabelece o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a iniciativa de tais leis é

do Poder Executivo; por sua vez, a discussão das leis orçamentárias (LDO e LOA), de acordo com o artigo 166 da Constituição Federal de 1988, é delegada tal atribuição ao Poder Legislativo, determinando, inclusive, a necessidade desse órgão ter uma comissão especialmente constituída para este fim.

Portanto, a participação popular e a realização de audiência pública na elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA) são de responsabilidade do Poder Executivo. Assim, quem deve organizar a participação popular e as audiências públicas, na fase de elaboração da LDO e LOA, é o Executivo Municipal, e deverá fazê-lo por ato e procedimento próprio editado especialmente para este fim.

Quanto aos procedimentos para a realização de audiência pública pela Câmara Municipal, sugere-se: publicar um edital de convocação pública, abrindo prazo para que as entidades que compõem a sociedade civil inscrevam-se junto ao cadastro legislativo de participação popular a ser aberto junto à Câmara Municipal; marcada a data de realização da audiência pública, a Comissão de Orçamento e Finanças deve convidar as entidades inscritas no cadastro legislativo de participação popular para o evento, colocando as matérias a serem debatidas à disposição para consulta prévia; deve-se registrar a audiência pública em ata específica, de acordo com a pauta prevista, contendo, principalmente, as deliberações e conclusões apuradas; o comando da audiência pública é de responsabilidade do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças que preside o encontro e encaminha as conclusões apuradas à Relatoria da Comissão para, se for viável, realizar a formatação das emendas; a ata, depois de devidamente confeccionada, conferida e assinada pelos membros da Comissão de Orçamento e Finanças deve ser publicada e encaminhada às entidades que integram o cadastro legislativo de participação popular, para efeitos de posterior controle público, sem prejuízo de sua divulgação e entrega aos demais interessados.

As audiências devem ser compostas pelas seguintes etapas: abertura e explicação inicial – a abertura pode ser realizada pelo Vereador Presidente da Câmara Municipal que explicará a finalidade da audiência, transferindo, em seguida, a direção dos trabalhos para o Vereador Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças; exposição da matéria – essa é de responsabilidade do Vereador Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças.

É nesse momento que a sociedade precisa ser informada, da forma mais clara possível, sobre as contas públicas do Município, de maneira didaticamente a permitir que o cidadão compreenda o potencial de investimento e o comprometimento de despesas do Governo local; debates públicos – esses constituem a discussão, momento em que a palavra é dada aos participantes da audiência pública para que exponham suas opiniões pessoais e institucionais para registro em ata; avaliação final e encaminhamento das proposições – esses são de responsabilidade da Presidência da Comissão de Orçamento e da Relatoria do projeto de lei que motiva a audiência. É nesse momento que a comunidade é informada sobre as conseqüências da audiência pública e a seqüência do processo legislativo das leis orçamentárias (LDO e LOA).

Como a responsabilidade pela elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA), por força do artigo 165 da Constituição Federal, é do Poder Executivo, cabe a esse órgão disciplinar como, quando, onde e em que condições a participação popular e as audiências públicas serão realizadas. Portanto, deve o Poder Executivo elaborar um cronograma para a execução de todos os atos preparatórios, contendo, inclusive, as audiências públicas.

### 3 EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Este capítulo trata da pesquisa realizada onde se adotou o levantamento de dados por meio da aplicação de um questionário, com perguntas específicas aos Poderes Legislativo (Comissão de Finanças e Orçamento) e Executivo (Secretário de Município das Finanças, Secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária), e aos representantes das Uniões e Associações de Bairros – UACS. Ao todo, 25 representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, e 52 representantes de bairros responderam ao questionário.

No primeiro momento são apresentados os dados obtidos através da aplicação do questionário, constituído por 13 perguntas, aplicado aos representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, demonstrados por meio de tabelas.

Tabela 1 - Existe por parte do Poder Executivo, um cronograma de trabalho que envolva os passos que compõem o processo de elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA)?

<b>Existência de cronograma</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	20	80%
Não	2	8%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	1	4%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 2 - Esse cronograma se ajusta aos prazos fixados na Lei Orgânica Municipal, os quais envolvem as datas de entrega pelo Prefeito à Câmara de Vereadores dos projetos de lei da LDO e

LOA?

<b>Ajustamento aos prazos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	20	80%
Não	2	8%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	1	4%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 3 - Esse cronograma contempla a fase externa que envolve a participação popular e a realização de audiências públicas?

<b>Cronograma x participação popular</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	20	80%
Não	1	4%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	2	8%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 4 - Existe no Município o Cadastro Legislativo de Participação Popular, para o controle e ampliação da participação popular, inclusive, para o chamamento às audiências públicas?

<b>Existência de cadastro</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	12	48%
Não	7	28%
Desconhece	4	16%
Não respondeu	2	8%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 5 - De que forma são feitas as convocações para a participação das audiências públicas, previstas nas legislações que exigem tal prática?

<b>Forma da convocação</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Por meio de edital	19	76%
Através dos veículos de comunicação da cidade	5	20%
Por meio de carta	0	0%
Outros	0	0%
Desconhece	1	4%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 6 - Há convocações específicas de entidades da sociedade civil organizada, como sindicatos, associações de moradores, profissionais liberais e empresários?

<b>Sindicatos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	17	68%
Não	4	16%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	2	8%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

<b>Associações de moradores</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	19	76%
Não	2	8%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	2	8%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

<b>Profissionais liberais</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	13	52%
Não	2	8%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	8	32%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

<b>Empresários</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	12	48%
Não	2	8%
Desconhece	2	8%
Não respondeu	9	36%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 7 - Quais os horários que normalmente ocorrem as audiências?

<b>Horários</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Manhã	6	24%
Tarde	13	52%
Noite	0	0%
Desconhece	6	24%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>



Tabela 8 - A participação em tais audiências reflete o sentimento de todos os atores sociais da cidade?

<b>Sentimento</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	4	16%
Não	19	76%
Desconhece	0	0%
Não respondeu	2	8%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 9 - Existe prestação de contas para a sociedade por parte do Executivo e Legislativo?

<b>Prestação de contas</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	21	84%
Não	3	12%
Desconhece	1	4%
Não respondeu	0	0%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 10 – O conjunto da população tem acesso às informações relativas às leis orçamentárias e à prestação de contas tal como ela é concebida hoje?

<b>Acesso às informações</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	19	76%
Não	6	24%
Desconhece	0	0%
Não respondeu	0	0%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 11 - Esse acesso é dificultado ou facilitado?

<b>Qualidade do acesso</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Dificultado	1	4%
Facilitado	23	92%
Não respondeu	1	4%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 12 – Os participantes das audiências públicas entendem a prestação de contas da execução orçamentária?

<b>Entendimento</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
---------------------	-----------	----------

Sim	8	32%
Não	13	52%
Desconhece	1	4%
Não respondeu	3	12%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 13 - Há preocupação por parte do Executivo e do Legislativo quanto a esse entendimento ou não entendimento?

<b>Preocupação</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	14	56%
Não	10	40%
Desconhece	0	0%
Não respondeu	1	4%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Tabela 14 - Síntese das questões apresentadas aos 25 representantes dos Poderes Legislativo e Executivo

<b>Questões</b>	<b>Respostas</b>	<b>%</b>
Existência de cronograma (Poder Executivo)	Sim	80%
Cronograma ajustado aos prazos da LOM	Sim	80%
Cronograma contempla a participação popular	Sim	80%
Existência do Cadastro Legislativo de Participação Popular	Sim	48%
Como são feitas as convocações	Por meio de edital	76%
Há convocações específicas – Sindicatos	Sim	68%
Há convocações específicas – Associação de moradores	Sim	76%
Há convocações específicas – Profissionais liberais	Sim	52%
Há convocações específicas – Empresários	Sim	48%
Horários em que ocorrem as audiências	Tarde	52%
Participação reflete sentimento de todos os atores sociais da cidade?	Não	76%
Existe prestação de contas para sociedade?	Sim	84%
População tem acesso às LOs e prestação de contas?	Sim	76%
Acesso dificultado ou facilitado?	Facilitado	92%
Os participantes entendem a prestação de contas da execução orçamentária?	Não	52%
Há preocupação do Executivo e do Legislativo quanto ao entendimento ou não entendimento?	Sim	56%

No segundo momento são apresentados os dados obtidos através da aplicação do questionário com 11 perguntas aos 52 representantes de bairros, também demonstrados em tabelas.

Tabela 15 - Já participou de alguma audiência pública?

<b>Participação em audiência pública</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	22	42,3%
Não	30	57,7%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 16 - De que forma tomou conhecimento da realização da audiência

<b>Forma de conhecimento</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Através dos veículos de comunicação da cidade	15	28,8%
Por meio de carta	4	7,7%
Outro	23	44,2%
Não respondeu	10	19,3%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 17 - Qual o motivo que o levou a participar da audiência?

<b>Motivo da participação</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Defender os interesses da sua comunidade	13	25%
Tomar conhecimento do que ocorre em uma audiência	6	11,5%
Curiosidade	6	11,5%
Outro	14	27%
Não respondeu	13	25%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 18 - Participa de alguma entidade civil organizada além da Associação de Bairros?

<b>Participa de outra entidade civil</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
--	-----------	----------

Sim	8	15,4%
Não	41	78,8%
Não respondeu	3	5,8%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 19 - Acha importante participar das audiências públicas?

<b>É importante participar</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	46	88,4%
Não	5	9,6%
Não respondeu	1	2%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 20 - Sabe dizer que tipo de decisão foi tomado na audiência que participou?

<b>Tem conhecimento da decisão tomada</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	17	32,7%
Não	31	59,6%
Desconhece	0	0%
Não respondeu	4	7,7%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 21 - Tem conhecimento se a decisão tomada na audiência foi efetivamente realizada pelo Poder Executivo?

<b>Conhecimento da decisão</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	15	28,8%
Não	35	67,4%
Desconhece	0	0%
Não respondeu	2	3,8%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 22 - Pretende continuar a participar das próximas audiências públicas?

<b>Continuar a participar de audiências públicas</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	31	59,6%
Não	18	34,6%
Não respondeu	3	5,8%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 23 - Tem noção do que são as leis orçamentárias?

<b>Noção das LOs</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	39	75%
Não	11	21,2%
Não respondeu	2	3,8%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 24 - Foi possível interagir com o poder público quando participou da audiência pública sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual?

<b>Houve interação</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	15	28,8%
Não	33	63,5%
Não respondeu	4	7,7%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 25 - Em caso negativo, qual a razão?

<b>Razão</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Não houve abertura à interação por parte do poder público	3	5,8%
Não se achou em condições de interagir	12	23,1%
Não sabe explicar	18	34,6%
Não respondeu	19	36,5%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Tabela 26 - Síntese das questões aplicadas aos 52 representantes dos bairros

<b>Questões</b>	<b>Respostas</b>	<b>%</b>
Já participou de audiência pública	Não	57,7%
Forma como tomou conhecimento da realização da audiência	Outro	44,2%
Motivo da participação na audiência	Outro	27%
Participa de outra entidade civil	Não	78,8%
Acha importante participar das audiências	Sim	88,4%
Tem conhecimento da decisão tomada	Não	59,6%
Tem conhecimento se a decisão tomada na audiência foi efetivamente realizada?	Não	67,4%
Pretende continuar a participar das próximas audiências?	Sim	59,6%

Tem noção do que são as leis orçamentárias	Sim	75%
Foi possível interagir com o poder público quando participou da audiência pública?	Não	63,5%
Qual a razão da não interação?	Não respondeu	36,5%

### **3.1 Fatores que não contribuem para uma efetiva participação popular**

Após a demonstração dos dados coletados nesta pesquisa, mister se faz relacionar os fatores que não contribuem para uma efetiva participação popular nas decisões sobre as leis orçamentárias no município de Santa Maria, baseando-se, como já se afirmou, nos dados da pesquisa.

Um primeiro item que chamou a atenção é a forma como são realizadas as convocações para a participação das audiências públicas, previstas nas legislações que exigem a sua prática. A maioria dos representantes dos Poderes Executiva e Legislativa afirmou que essas são feitas por meio de edital, enquanto os representantes de bairros afirmaram que tomaram conhecimento por outro meio não especificado.

O ideal seria a divulgação das audiências públicas e a convocação para a participação popular através dos veículos de comunicação da cidade, uma vez que muitos habitantes costumam ouvir rádio e ler jornal. Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas e produzidas pelas diversas agências estatais.

De acordo com o Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional , “se puede decir que el derecho a ser informado es necesario para cualquier forma de participación. No se puede contribuir eficazmente a la vida local sin disponer de una información suficiente”.

É sabido que uma das finalidades da audiência pública é a publicidade, entendida como a possibilidade de participação ampla dos cidadãos e uma maneira de interagir com o poder público. Assim, a falta de interação entre os cidadãos e o poder público local não é aceita, hodiernamente, em uma democracia participativa.

Como se pôde perceber pelos dados coletados nesta pesquisa, os representantes de bairros da cidade de Santa Maria (63,5%) referem que não foi possível interagir com o poder público quando da sua participação da audiência pública sobre a LDO e a LOA.

De acordo com Vial, citando Resta, o que este autor propõe é que haja uma profunda reflexão a respeito dos “novos rumos da sociedade, as novas formas de agir e interagir”

Nessa mesma linha de pensamento, afirmando que para haver relação entre o poder público e o cidadão é necessário o diálogo, tem-se as palavras de Subirats, que diz:

El diálogo interno necesario para transformar la cultura organizativa ha de completarse con el externo. La administración debe desarrollar mecanismos relacionales para conocer y saberse mover en el entorno para el que trabaja. Al tomar en cuenta sistemáticamente la opinión pública para la formulación e implementación de políticas aumentará el rendimiento institucional de la administración, ya que orientará su actividad a las necesidades sociales.

Dessa forma, a falta de interação e diálogo entre o poder público e o cidadão não contribui para uma efetiva participação popular.

Outro fator que chama a atenção para sua não contribuição à efetivação da participação popular é citado quando 76% dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo alegam que a participação nas audiências públicas não reflete o sentimento de todos os atores sociais. Isso é confirmado também quando 59,6% dos representantes de bairros não sabem dizer qual o tipo de decisão foi tomado na audiência em que participaram e 67,4% não têm conhecimento se a decisão tomada na audiência foi efetivamente realizada pelo Poder Executivo. Ou seja, não há uma preocupação nem uma participação efetiva no processo de acompanhamento da legislação orçamentária do município, bem como nas audiências públicas.

Para Leal, esse sentimento tem se potencializado ao longo dos anos, “passando de uma forma ainda conformista com os cenários existentes para manifestações ativas de irrisignação e protestos, cada vez mais consistentes e eficazes em termos de reconhecimento social e institucional”.

Nesse sentido, a exclusão dos cidadãos da formulação e implementação das políticas públicas não é uma realidade em Santa Maria, RS, mas há, talvez, uma falta de interesse da própria população em participar da formulação e implementação das políticas públicas locais, sendo que, dessa forma, encontram-se, como afirmou o autor acima mencionado, numa forma ainda conformista.



### **3.2 Mecanismos que efetivam a participação popular nas audiências públicas**

As audiências estão previstas pela Constituição Federal, Leis Federais e Leis Orgânicas. Dessa forma, um dos mais importantes, senão o mais importante, mecanismo que efetiva a participação popular nas audiências públicas é o espaço local, como *locus* de direito a ter direito. Nessa linha de pensamento, Baquero afirmou que pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública.

Sendo assim, a convocação de entidades civis organizadas, por meio de veículos de comunicação ou mesmo correspondência, e a disponibilidade de um horário acessível a todos para a realização das audiências públicas é um mecanismo que visa à efetivação da participação popular nas audiências públicas.

Como se pôde perceber pelas respostas da pesquisa, os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo referem que as audiências são realizadas no período da tarde. O ideal seria o horário da noite, quando, tanto a população como as entidades civis e demais representantes tivessem seu horário livre do trabalho e pudessem livremente participar das audiências públicas.

A vontade também é um mecanismo que efetiva a participação popular nas audiências públicas, pois, muitas vezes, o ser humano não atende ao chamamento quando é obrigado a tal, mas sim quando age voluntariamente. Segundo Martín, constata-se, atualmente, uma apatia por tudo aquilo que faça referência à política, e esse tipo de participação popular em audiências públicas que dizem respeito às leis orçamentárias é uma forma de se fazer política. Uma

política saudável. Para a autora, “a participação política é considerada um instrumento fundamental para a realização de uma cidadania ativa”.

Para Subirats, é necessário que haja mais participação por parte da população, ou seja:

Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento y, de esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. [...] Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia.

Portanto, para o exercício da cidadania, torna-se necessária a utilização dos mecanismos constitucionais existentes que possibilitem a participação do cidadão na tomada de decisões, não mais somente como agente receptor, mas como efetivo transformador social. Assim como o aproveitamento do capital social existente e a capacitação das pessoas antes da realização do debate sobre a temática a ser discutida, com palestras, seminários ou outros meios, em que seja viável uma linguagem acessível e estimulante. Quiçá, assim, o interesse possa ser despertado na população.

### **3.3 Aspectos positivos e negativos referentes à participação popular no município de Santa Maria – RS**

Os aspectos positivos e negativos referentes à participação popular no município de Santa Maria, RS, podem ser citados a partir dos resultados obtidos durante a aplicação do questionário, tanto por parte dos representantes dos

Poderes Executivo e Legislativo, como dos representantes de bairros da cidade.

Entre os aspectos positivos tem-se: a existência de cronograma de trabalho envolvendo os passos que compõem o processo de elaboração das leis orçamentárias (LDO e LOA) por parte do Poder Executivo, onde 80% dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo responderam afirmativamente.

O ajuste do cronograma aos prazos fixados na Lei Orgânica Municipal que envolvem as datas de entrega pelo Prefeito à Câmara de Vereadores dos projetos de lei da LDO e LOA é outro aspecto positivo, sendo que o mesmo percentual (80%) foi de respostas afirmativas para esta questão.

Tem-se, também, como aspectos positivos a contemplação por parte do cronograma da fase externa que envolve a participação popular e a realização de audiências públicas; a existência no Município de Cadastro Legislativo de Participação Popular para o controle e ampliação da participação popular.

Existe, ainda, as convocações específicas de entidades da sociedade civil organizada, como sindicatos, associações de moradores, profissionais liberais e empresários; bem como a prestação de contas para a sociedade por parte do Executivo e Legislativo.

O acesso às informações relativas às leis orçamentárias e à prestação de contas pelo conjunto da população é uma realidade no município de Santa Maria-RS, sendo que esse acesso é facilitado por parte dos Poderes Executivo e Legislativo. Existe também a preocupação por parte do Executivo e do Legislativo quanto ao entendimento da prestação de contas da execução orçamentária.

Outro aspecto relevante é o de dar importância à participação das audiências públicas. Mesmo apontando-se esse item como positivo, devido à resposta afirmativa de 88,4% dos representantes de bairros, verifica-se que não há um acompanhamento fiel do que foi tratado nas audiências públicas.

De acordo com dos representantes de bairros da cidade, eles pretendem continuar participando das próximas audiências públicas que houver na cidade. Por sua vez, a maioria dos representantes de bairros tem noção do que são as leis orçamentárias.

O município de Santa Maria-RS conta ainda com um ótimo capital social, sendo esse um aspecto positivo de grande relevância.

Quanto aos aspectos negativos, tem-se o mau aproveitamento do capital social existente no município. Também, as convocações para a participação das audiências públicas são feitas por meio de edital, o que pode gerar desconhecimento entre uma considerável parcela da população, pois muitos não têm interesse na leitura de editais. Também os horários em ocorrem as audiências ser pela parte da tarde, pois muitas pessoas trabalham neste horário, ou seja, têm outras atividades que não permitem a sua ausência para a participação em audiências públicas neste horário.

Conforme afirmação dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, a participação nas audiências públicas não reflete o sentimento de todos os atores sociais, o que se torna tão negativo quanto o não entendimento da prestação de contas da execução orçamentária pelos participantes das audiências públicas; bem como a não participação em audiências públicas, segundo informação dos representantes de bairros.

Como já evidenciado anteriormente, a forma de comunicação sobre a realização de audiências públicas para a população, que segundo os representantes de bairros não foi através dos veículos de comunicação da cidade e nem por meio de carta, mas por outro meio não especificado é um aspecto negativo.

O motivo que levou alguns representantes de bairros a participarem das audiências públicas, assim como a não participação em outra entidade civil organizada, além da Associação de Bairros; e, não saber dizer que tipo de decisão foi tomado na audiência que participou, o que mostra total desinteresse pelo assunto abordado, conforme referem os representantes de bairros da cidade.

Não ter conhecimento se a decisão tomada na audiência foi efetivamente realizada pelo Poder Executivo, demonstrando que mesmo indo à audiência pública, não acompanham o andamento do processo de encaminhamento das leis orçamentárias (LDO e LOA), de acordo com afirmação dos representantes de bairros da cidade.

Segundo resposta dos representantes de bairros não há a possibilidade de interação com o poder público quando da participação na audiência pública sobre a LDO e LOA.

O último aspecto negativo aqui relacionado também diz respeito ao anterior, uma vez que a maioria dos representantes de bairros não respondeu qual a razão para não ter havido interação com o poder público; outros não souberam explicar qual a razão, e, também não se acharam em condições de interagir enquanto alguns afirmam que não houve abertura à interação por parte do poder público.

Esta pesquisa foi aplicada neste ano de 2008, portanto, no contexto de uma administração que se diz popular e preza pela participação do povo em suas tomadas de decisões. Observa-se, assim, que existem mais aspectos positivos no que diz respeito aos Poderes Executivo e Legislativo do que nas respostas dos representantes de bairros, que deixam antever a falta de vontade de participar efetivamente da formulação e implementação de políticas públicas locais e de audiências públicas que visam as leis orçamentárias (LDO e LOA).

## **CONCLUSÃO**

Na maioria das vezes uma pesquisa não termina na sua conclusão, pois essa pode não apresentar dados conclusivos, uma vez que apenas se volta à confirmação ou não das hipóteses do seu projeto inicial. Dessa forma, a escolha do tema se deu por corresponder aos interesses da pesquisadora e, por estar relacionado aos seus conhecimentos. Ademais, as fontes pesquisadas foram acessíveis e a metodologia proposta esteve ao seu alcance. Nesse sentido, este trabalho teve por escopo realizar uma pesquisa de campo no município de Santa Maria, Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar se está realmente ocorrendo o acesso ao público e se há uma real interação (diálogo/comunicação) entre sociedade e poder público nas audiências públicas que envolvam as leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Sendo assim, o tema desenvolvido “Espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas que envolvam a Legislação Orçamentária, a partir do espaço local” é atual e envolveu um assunto que causa

polêmica entre governantes e público, pois se tratou da participação popular em decisões que, muitas vezes, são tidas como pertencentes somente aos poderes existentes.

Destarte, toda a problemática da pesquisa, “Como se dá a participação popular no espaço público, em audiências que envolvam a Legislação Orçamentária? Essas audiências servem para o exercício da cidadania plena ou não passam de meros foros homologatórios?”, residiu em como se dá a participação popular no espaço público local, nas audiências que envolvem a legislação orçamentária e se essas audiências servem realmente para o exercício de uma cidadania efetiva ou não passam de meros foros homologatórios. Assim, a partir dessa problemática foram definidos os objetivos da pesquisa. Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa ficou estruturada em três partes:

A) Espaço Público e Cidadania: onde foram abordados os conceitos de espaço público e o novo paradigma de espaço propício para o exercício da cidadania que vem a ser o espaço local; a questão do espaço público e a construção do Direito Social proposto por Gurvitch; a relação entre o princípio da subsidiariedade e espaço público e, por fim, o espaço público como *locus* de efetivo exercício da cidadania: uma conseqüência da dimensão educativa. Como já comentado anteriormente, é no âmbito do município que o cidadão deve se relacionar diretamente com o governo local, exigir, fiscalizar, propor ao governo que está perto, planejar junto com o governo as políticas e executar a sua parte de maneira articulada e coerente com o todo que foi pensado para o lugar.

O conhecimento popular sobre a realidade da cidade, seus problemas e possíveis soluções indica que o processo pedagógico deve ser entendido como um intercâmbio de saberes e conhecimentos entre facilitadores e participantes, cujas experiências, por vezes distintas, certamente são complementares. Sendo

assim, na ótica do exercício da cidadania, percebe-se que o exercitar a cidadania passa certamente pelo aprender a se tornar agente de transformação social, utilizando-se dos mecanismos de participação que existem para buscar melhorias sociais.

O advento da doutrina liberal embasou a formulação da concepção de cidadania como a idéia de que todos os indivíduos são livres e iguais, relegando o termo cidadão ao campo legal, e estabelecendo os direitos que o indivíduo possui em detrimento do Estado.

Tornou, assim, o cidadão um mero espectador, que cumpre seu dever de eleger seus representantes, e espera pacientemente a solução dos problemas sociais mediante políticas públicas verticais, podendo fazer o que desejar com sua liberdade.

No entanto, o exercício da cidadania, como objeto indivisível da democracia, deve ser seguidamente refletido. É a forma de se buscar a vontade da coletividade, o bem comum, com o intuito de se chegar a uma harmonia. Para que tal exercício se faça, mecanismos de participação são regulamentados, devendo haver a efetivação destes, para o exercício da cidadania.

Em sentido amplo é possível perceber que o espaço público posto para efetivação da participação popular muitas vezes se torna apenas um mecanismo de manipulação maquiada. No entanto, e apesar disto, da abordagem proposta percebe-se que na atual conjuntura o espaço público mostra-se como efetivo *locus* de direito a ter direitos, ou de exercício e efetivação da cidadania, visto que no sistema político e social atual é o meio através do qual a tomada de decisões pode ser dividida e ratificada pela sociedade.



Percebe-se claramente que é imprescindível ao crescimento da cultura democrática o exercício da cidadania, que só será exercida plenamente quando o cidadão, através dos mecanismos políticos existentes participa da tomada de decisões. Com o povo participando e sentindo que pode alcançar resultados satisfatórios, a democracia se consolida.

B) Audiências Públicas e participação popular – foi feita uma análise em torno do conceito e histórico das audiências públicas; tratou-se da participação popular como *locus* de direito a ter direitos; da importância do capital social na efetivação das audiências públicas e, por fim, verificou-se a importância e a obrigatoriedade da realização de audiências públicas na elaboração das leis orçamentárias. Para tanto, entende-se que a cidadania não é apenas um conjunto de direitos, mas implica também a participação responsável na esfera pública e na vida social, nas quais o cidadão deverá desenvolver atividades, no sentido de lutar pela integração social, conservação do ambiente, justiça social, solidariedade, segurança, tolerância, afirmação da sociedade civil *versus* arbitrariedade do poder. Essa participação cidadã visa acompanhar o que está sendo discutido tanto na Prefeitura Municipal como na Câmara de Vereadores, espaços públicos em que a sociedade pode intervir, participando de planejamentos e políticas públicas.

Sabe-se que o capital social, de acordo com o que apregoam vários doutrinadores vem a ser o somatório de recursos inscritos nos modos de organização da vida social de uma população. É um bem coletivo que garante o respeito de normas de confiança mútua e de comportamento social em vigor. Inclui o ambiente social e político em que se situa a estrutura social. Inclui as normas, as formas de governo, o regime político, a eficácia social do direito, o sistema judiciário, no que tange à justiça e sua aplicação, o respeito das liberdades civis e políticas. Sendo assim, a forma de organização e as instituições sociais, em sentido amplo, têm grande importância na qualidade e na quantidade de capital social em uma dada sociedade, bem como no que se refere à efetivação

das audiências públicas, que se traduz na participação popular.

c) Efetivação da participação popular em audiências públicas: a efetivação da participação popular se dá principalmente pela educação, a qual é essencial para a formação de qualquer cidadão, contribuindo para a construção da sociedade democrática. Dessa forma, o efetivo exercício da participação se dará pelo diálogo existente entre a sociedade e o poder público, o conhecimento que a população tem dos assuntos a serem tratados nas audiências públicas, o seu comparecimento a essas, bem como a fiscalização por parte da população ao andamento das legislações orçamentárias e outros assuntos pertinentes às audiências públicas.

Tomando-se por lastro as teorias estudadas sobre virtude cívica tem-se que, para o efetivo exercício de cidadania não mais é suficiente somente eleger os representantes através do sufrágio universal. Assim, para o exercício da cidadania, na real acepção do termo, torna-se necessária a utilização dos mecanismos constitucionais existentes e que possibilitem a participação do cidadão na tomada de decisões, não mais somente como agente receptor, mas como efetivo transformador social.

Destarte, propôs-se como problema a este estudo os seguintes questionamentos: “Como se dá a participação popular no espaço público, em audiências que envolvam a Legislação Orçamentária? Essas audiências servem para o exercício da cidadania plena ou não passam de meros foros homologatórios?”. Para responder a tais questionamentos foram elaboradas duas hipóteses no projeto inicial, para, posteriormente, optar-se por aquela que melhor se coadunasse ao pensamento da pesquisadora e com o resultado dos dados obtidos na pesquisa. Tais hipóteses são:

a) Sim, é possível, através do processo de participação. No município de

Santa Maria as pessoas da comunidade possuem a possibilidade de conhecer dados referentes à Administração Pública, uma vez que o espaço local deve se traduzir em um contexto de efetivação das garantias constitucionais, não sendo suficiente a simples abertura dos espaços decisórios à sociedade, em função dos riscos representados pela eventual ausência de requisitos substanciais mínimos. Essa participação fomenta o sentimento de pertencimento do grupo, o que torna público algo que é de todos. Com a participação em audiências, as pessoas interagem com o poder público, pois a participação é forte em razão do alto índice de capital social. Por isso, à ampliação do espaço de articulação dos atores sociais, a partir da esfera local, deve estar agregado um conjunto de instrumentos capazes de garantir a efetividade dos princípios constitucionais como fundamento de validade das decisões públicas, construídas com a interface social.

b) Não é possível, pois a partir da pesquisa de campo constatou-se que no município de Santa Maria as audiências públicas não passam de mera simulação, sendo que na realidade as pessoas não possuem qualquer noção sobre o assunto a ser discutido. A conscientização para o exercício da cidadania está em segundo plano, porque o poder público não tem o mínimo interesse que as pessoas interajam. Dessa forma, a ampliação do espaço de articulação dos atores sociais, a partir da esfera local, não está agregada a um conjunto de instrumentos capazes de garantir a efetividade dos princípios constitucionais como fundamento de validade das decisões públicas constituídas com a interface social.

Sendo assim, o capítulo indicado neste terceiro item tratou da pesquisa realizada onde se adotou o levantamento de dados por meio da aplicação de um questionário, com perguntas específicas aos Poderes Legislativo (Comissão de Finanças e Orçamento) e Executivo (Secretário de Município das Finanças, Secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária), e aos representantes das Uniões e Associações de Bairros – UACS. Ao todo, 25 representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, e 52 representantes de

bairros responderam ao questionário.

Após, foram analisados os fatores que não contribuem para uma efetiva participação; os mecanismos que poderiam contribuir para uma participação efetiva e, por fim, apontou-se os aspectos negativos e positivos referentes à participação popular no município de Santa Maria-RS. Ficou então evidente a não participação efetiva dos cidadãos de Santa Maria nas audiências públicas que envolvem a legislação orçamentária, bem como o seu acompanhamento no trajeto que faz entre aprovação e apresentação no Poder Legislativo, no retorno ao Poder Executivo e vice-versa.

Verificou-se que o espaço local, abordado nesta pesquisa como de grande relevância para o cidadão, uma vez que se tornou *locus* do exercício da cidadania através da participação popular, com a descentralização havida após a promulgação da Constituição Federal, não é consagrado como tal pela população de Santa Maria. Apesar da relevância que tem, não há uma real importância desse espaço pela população do município estudado.

Portanto, na presente pesquisa constatou-se que uma primeira mudança significativa no desenho das políticas sociais, implementadas por governos locais, consiste na promoção de ações integradas, dirigidas a um mesmo público-alvo. Deve-se focalizar uma área de intervenção ou um segmento da população, procurando formular políticas integrais, articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores.

Constatou-se, também, que muitos dos programas de políticas públicas locais têm como um de seus elementos constitutivos ou mesmo como preocupação central a participação do cidadão na formulação, na implementação,

no controle e avaliação das políticas públicas. A participação popular constitui uma das dimensões centrais da agenda de Reforma das Políticas Sociais estabelecida no início dos anos 80 no país e que inspirou a ação de governos estaduais de oposição a partir de 1982.

Ocorre, que tais ações parecem ater-se à mera teoria, pois na prática não se evidenciou efetividade na participação popular, como já se salientou e ainda vai se repetir mais adiante, a população não tem interesse em participar e acompanhar o andamento da legislação orçamentária em Santa Maria, RS. Como mostram os dados referentes à questão sobre a participação em audiências públicas, 42,3% responderam que já haviam participado, enquanto 57,7% responderam que não participaram de nenhuma audiência pública. Já sobre a importância em participar das audiências públicas, a maioria dos representantes de bairros (88,4%) afirmaram que acham importante a sua participação nessas audiências, contradizendo a sua participação nas mesmas. No que diz respeito a acompanhar o andamento da legislação orçamentária, foi perguntado se têm conhecimento se a decisão tomada na audiência foi efetivamente realizada pelo Poder Executivo, ao que 67,4% responderam que não têm conhecimento sobre a decisão tomada.

Dessa forma, a inclusão de novos atores na formulação, implementação e controle das políticas sociais no nível local, assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país. Há, portanto, a ruptura com o padrão não democrático de articulação entre Estado e sociedade, caracterizado pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insulamento burocrático.

Reconhece-se que escolher o tema sobre espaço público e cidadania: a participação popular em audiências públicas que envolvam a Legislação

Orçamentária, a partir do espaço local, e optar pela pesquisa de campo, foi um critério que não se aproxima da neutralidade, tampouco é capaz de dar uma visão geral sobre a sua eficácia, tendo em vista que os questionários foram aplicados a um grupo específico ou restrito. Contudo, esse fator não implica na perda da cientificidade desta pesquisa.

Portanto, esta pesquisa parte de pré-conhecimentos e vivências pessoais, que também são válidos na construção do conhecimento. Não importando quantas “confirmações” de uma teoria tenham sido obtidas, é sempre logicamente possível que no futuro se derive uma conclusão que não venha a ser confirmada. Conforme já exposto, é possível de premissas falsas se obter conclusões verdadeiras.

Nesse sentido, a partir dos questionamentos apresentados neste estudo, verificou-se que a participação popular no espaço público, em audiências que envolvam a Legislação Orçamentária se dá de uma forma incipiente, uma vez que a população não se encontra pronta para uma participação efetiva. Isso vem em sentido contrário ao do capital social, o qual é condizente com a perspectiva do fortalecimento da democracia participativa, espaço em que se inserem as audiências públicas que são uma ferramenta de participação popular. Dessa forma, as políticas públicas, coordenadas por agentes comprometidos com métodos democráticos e respeito às redes sociais, preocupados em aumentar a confiança social e a auto-estima dos cidadãos, garantindo os arranjos institucionais adequados e a participação popular nas decisões, terão o efeito de incrementar o capital social existente nas comunidades, criando condições apropriadas para a viabilização do desenvolvimento e da democracia.

Como se pôde apreender nas respostas dos representantes de bairros, a maioria sequer participa de audiências públicas sobre a LDO e LOA. Alguns alegam ser falta do poder público em abrir espaço ao diálogo. Porém, é sabido

que na atual administração a abertura de espaço à participação popular foi um dos seus objetivos.

Assim sendo, a partir das hipóteses sugeridas no projeto inicial, percebe-se que essas audiências, que deveriam servir para o exercício da cidadania plena, não passam de meros foros homologatórios, pois a partir da pesquisa de campo constatou-se que no município de Santa Maria as pessoas não possuem qualquer noção sobre o assunto a ser discutido nas audiências públicas, bem como não têm interesse em verificar o seguimento que tomam as decisões obtidas nessas audiências em relação à Legislação Orçamentária.

É lamentável observar, também, que a população não se encontra pronta para uma participação efetiva. Como se constatou através dos dados obtidos, falta-lhes educação e conscientização. Percebe-se, pelas respostas dos representantes de bairros que a conscientização para o exercício da cidadania está em segundo plano, uma vez que 34,6% responderam que não sabem explicar a razão da não interação com o poder público e 23,1% não se acharam em condições de interagir. Dessa forma, a ampliação do espaço de articulação dos atores sociais, a partir da esfera local, não está agregada a um conjunto de instrumentos capazes de garantir a efetividade dos princípios constitucionais como fundamento de validade das decisões públicas constituídas com a sociedade.

Constata-se que a cultura política possui caráter de universalidade, prova disso é o fato de que onde existe comunidade humana, conseqüentemente, existe uma organização mínima de poder, ou seja, cultura política. Nesse contexto, as audiências públicas surgem como forma de barrar a redução de hábitos associativos, uma vez que o isolamento social cerceia o atendimento das necessidades básicas do indivíduo.

O agir dos atores sociais representantes de bairros do município de Santa Maria vai de encontro ao pensamento de Habermas, que afirmava que a esfera pública é um espaço no qual mulheres, negros, trabalhadores e minorias raciais podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. A participação do cidadão na construção de normas e decisões públicas são condicionantes de legitimidade dessas e este processo se dá a partir de uma ação comunicativa, em que os atores sociais têm seus papéis fortalecidos.

A participação popular também discutida por Baracho, que se observou no decorrer do trabalho, ao se referir ao princípio da subsidiariedade, que se apresenta como meio para alcançar a almejada participação em âmbito municipal dos cidadãos, uma vez que chama ao processo democrático e opinativo quem até então não participava efetivamente do espaço local como verdadeiro cidadão. Essa conscientização deveria ser premente entre os representantes de bairros e toda a população do município de Santa Maria, pois é através da participação dos cidadãos no espaço local que as políticas públicas se formam e são implementadas pelo poder público.

Dessa forma, confiança e cooperação devem andar juntas, pois, somente assim, poder-se-á sustentar a ordem coletiva e deflagrar uma maior eficácia política na participação democrática. A confiança é condição de possibilidade para instaurar a coesão social e empoderamento da bagagem de capital social como um todo.

Verifica-se, portanto, que é no âmbito da sociedade que se encontra a legitimidade do direito social apregoado por Gurvitch, o qual possibilita o alcance dos desejos e necessidades sociais da população por meio da normatividade do poder social. Também é através da inserção do cidadão na sociedade e da legitimidade desta que o direito social de Gurvitch obtém a garantia de vigência e



eficácia. Dessa forma, a participação popular é um direito da sociedade em opinar sobre as diversas decisões que o poder público venha a tomar em relação aos seus cidadãos.

O ideal para uma conscientização da população de Santa Maria seria unir o pensamento de Habermas com o princípio de subsidiariedade apregoado por Baracho e os direitos sociais de Gurvitch, para uma efetiva participação em audiências públicas bem como todas as decisões que venham a ser tomadas no espaço local.

Além dessas propostas, deve-se criar mecanismos educacionais para que as pessoas tomem ciência do assunto a ser debatido nas audiências públicas e interajam com o poder público. Uma vez que a ação educativa é entendida como um processo político-pedagógico, que tem como premissas alguns princípios ético-pedagógicos baseados no protagonismo dos cidadãos e na construção de sua autonomia e emancipação.

Pode-se, também criar algum programa que venha incrementar ainda mais o processo de conhecimento da população acerca das políticas públicas e decisões tomadas nas audiências públicas, uma vez que as propostas de Baracho, Habermas e Gurvitch só terão eficácia se as pessoas participarem das audiências públicas e, para isso, é preciso despertar-lhes o interesse.

Constata-se que, atualmente, o cidadão já não se atém a ficar calado e fechar os olhos às demandas governamentais, mas necessita, quer e deve participar do processo democrático. Considerando que a democracia é um processo em construção, a participação da sociedade local na gestão significa reconhecer a igualdade de direito à participação, através da garantia do acesso à

informação que permita a formação e a capacitação do cidadão para intervir na gestão pública. Essa capacitação deve partir da educação, ou seja, uma educação mais crítica, mais abrangente, mais humana, em que seja possível fazer com que o indivíduo tenha uma percepção global do mundo e do que venha a ser discutido. Permitindo, assim, a construção de uma cidadania democrática, entendida como *locus* de reivindicação e implementação de direitos.

Desse modo, os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo deveriam, antes de discutir em audiências públicas as leis orçamentárias (LDO e LOA), ir ao encontro das comunidades e bairros, bem como em escolas e centros comunitários para promoverem palestras em uma linguagem fácil que explicasse todo o processo orçamentário. Dessa forma, devem partir da premissa que o interesse da população só será despertado quando ela gostar e conhecer o assunto que será discutido nas audiências públicas.

Pois, como se colocou anteriormente, o espaço público é um dos mecanismos para a concretização da participação popular, porém, o que se verifica no município de Santa Maria é que essa participação em audiências públicas que envolvam a Legislação Orçamentária se dá de forma adversa do que se deseja em uma democracia, pois a população não participa realmente, apenas comparece às audiências públicas, sem uma efetiva participação cidadã, sem interesse e sem conhecimento do assunto abordado.

Dessa forma, responde-se ao questionamento proposto para esta pesquisa, bem como ao seu objetivo. Mesmo que a intenção da pesquisadora, no projeto inicial, fosse confirmar, por meio da aplicação da pesquisa, a real participação popular no município de Santa Maria, a mesma não foi contemplada, uma vez que, quando há alguma participação em audiências, as pessoas não interagem com o poder público, pois essa participação não é forte.

Sugere-se, portanto, que este estudo não termine nesta dissertação, mas que esse mesmo tema sirva para uma nova abordagem, quiçá na tese de doutoramento.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARRAES, Ronaldo de Albuquerque e; BARRETO, Ricardo Candéa Sá. *Implicações do capital social e do capital político no desenvolvimento econômico*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (orgs.). *Democracia, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

BAQUERO, Ruth; GONÇALES, Maria Augusta. A educação e cidadania: processos sócio-cognitivos e argumentação. In: BAQUERO, Marcello (org.). *A construção da democracia na América Latina*. Canoas, RS: UFRGS, 1988.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BAVA, Silvio Caccia. Democracia e participação. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). Os sentidos da democracia e da participação. *Revista Polis*, n. 47, São

Paulo: Instituto Pólis, 2005.

\_\_\_\_\_. Democracia e poder local. In: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

BENEVIDES, Maria Victória. *O que é formação para a cidadania?* 2000. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BONFIM, Washington Luís de Sousa; OLIVEIRA, Marysol Alves de; SILVA, Irismar Nascimento da. Descentralização, participação e esfera pública: reflexões sobre a literatura com base no caso de Teresina, Piauí. *Sociedade e Cultura*, v. 7, n. 1, p. 21-35, jan./jun. 2004.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais*. Eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988. Curitiba: Juruá, 2005.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BORGES, Alice Gonzalez. Processo administrativo e controle. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 226, p. 177-186, out./dez. 2001.

BRESSO, Mercedes. Nasce a ONU dos poderes locais. *Jornal Valor*, São Paulo, 06 nov. 2001.

CARDIM, Pedro. Centralização política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime. *Revista Nação e Defesa*, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, n. 87, 1998.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. *A construção da esfera pública na luta pelos direitos sociais: os fóruns enquanto expressão da sociedade civil*. In: Fórum Estadual de Assistência Social – como instalar um Fórum de Assistência Social. Fortaleza: Coordenação do FOEAS, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CDLR. Comité Director para la Democracia Local y Regional. *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*. Informe del Comité Director para la Democracia Local y Regional. Municipios y Regiones de Europa, n. 72, 2000.

CEPIK, Marco. *Direito à informação: situação legal e desafios*. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<http://www.ip.pbh.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

COELHO, Maria Helena da C.; MAGALHÃES, Joaquim R. *O poder concelhio: das origens às cortes constituintes*. Coimbra: ECEFA, 1986.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. 95-120, 1988.

\_\_\_\_\_. *The foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University, 1990.

CORTEZ, Glauco Rodrigues. A mídia como espaço público não-estatal. In: *Comunicação e Espaço Público*, ano IX, n. 1 e 2, p., 2006.

COSTA, Marli M.M. da; PORTO, Rosane T. Carvalho. Educação para a cidadania. In: GORCZEVSKI, Clovis (org.). *Direitos humanos, educação e cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

CUNHA, D Jason B. Della. Cidadania e direito: reflexão sobre a democracia nos Estados constitucionais periféricos. *Revista Symposium*, Recife, Universidade Católica de Pernambuco, ano 4, n. 1, p. 66-77, jan./jun. 2000.

DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90 – política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade civil. In: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

DANTAS, Ivo. *Constituição Federal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

FERNANDES, Christiane Lima. *A contribuição da capacitação em direitos humanos e cidadania realizada pelo Centro Brasileiro da Criança e do Adolescente (Casa de Passagem), através do Projeto “Adolescente conquistando a cidadania”*. 2002. 66p. Monografia (Especialização em Direitos Humanos) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2002.

FIÚZA, Cesar. *Direito Civil - Curso Completo*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAG, Bárbara. *O novo Estatuto da Cidade*. Brasília: UnB, 2001.

GENRO, Tarso. O orçamento participativo e a democracia. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo: la defensa del usuario y del administrado*. Tomo 2. 8. ed. Buenos Aires: FDA, 2006.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro:

Revan/Enap, 1998.

GURVITCH, Georges. *L'Idée Du Droit Social*. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinal depuis le xvii<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin du xix<sup>e</sup> siècle. Paris: Libraire Du Recueil Rirey, 1932. 713p.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Sociologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iniciativas, 1968.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELLER, Agnes. *Sociologia de la vida cotidiana*. Barcelona: Península, 1994.

HERMANY, Ricardo. *O município como espaço privilegiado de construção do direito social: a peculiaridade do federalismo brasileiro*. Tese (Doutorado), 2005.

\_\_\_\_\_. O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (org.) *Direitos sociais & políticas públicas. Desafios contemporâneos*. Tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

\_\_\_\_\_. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HERMANY, Ricardo; TABARELLI, Liane; BORBA, Everton J. Helfer de. Cooperativismo solidário: uma nova concepção de cidadania como instrumento para políticas públicas de inclusão social. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (org.) *Direitos sociais & políticas públicas. Desafios contemporâneos*. Tomo 4. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

HESPANHA, António Manuel. *As vésperas do Leviathan: Instituições e poder político*. Portugal. Século XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

\_\_\_\_\_. *História das instituições – épocas medieval e moderna*. Coimbra: Almedina, 1982.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LAFFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta; BREUNIG, Eltor; CENCI, Daniel. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular. In: LEAL, Rogério Gesta; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. *Direitos*

*Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2003, t. 2.

MACHADO, Geraldo. Apresentação. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍN, Nuria Belloso. La implantación de la disciplina “educación para la ciudadanía”: ¿adoctrinamiento estatal o valores constitucionales?. In: GORCZEWSKI, Clovis (Org.). *Direitos humanos, educação e cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

\_\_\_\_\_. *Os novos desafios da cidadania*. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2005.

MELLO, Evaldo Cabral de. *A fronda dos mazombos*. Nobres contra mascates. Pernambuco, 1666-1715. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

MESQUITA, Zilá. O resgate da cidadania em tempos de globalização. In: *Redes*, v. 3, n. 2, p. 143-154, Santa Cruz do Sul: FATES, 1998.

MILANI, Carlos. *Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2005.

MONTEIRO, Nuno G. Os concelhos e as comunidades. In: HESPANHA, António Manuel. (coord.). *História de Portugal – o Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Estampa, v. 4, 1993.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *A idéia do direito social*. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

\_\_\_\_\_. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *RDA 231*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOURÃO, Laís de Almeida (coord). *Gestão municipal democrática*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima. Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas – UPPIJ, 2001.

NAZZARI, Rosana K. *Capital social, cultura e socialização política: a juventude brasileira*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. *Poder constituinte e patriotismo*

*constitucional* – o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à nova lei das licitações públicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

PEREIRA, Magnus Roberto de Mello. Almuthasib – considerações sobre o direito de almotaçaria nas cidades de Portugal e suas colônias. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, n. 42, p. 365-395, 2001.

PINTO, Luiz Paulo Freitas. *O papel da publicidade na prestação de contas do governo: a visão dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. 1999. 191f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Mestrado em Administração Pública. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

PIOVEZAN, Flávia. Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos políticos. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 1, n. 1, 2005.

PISÓN, José Martínez de. *Políticas de bienestar*. Un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998.

PONTES, Reinaldo N. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In: *Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78, jan. 1995.

QUADROS, Fausto de. O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Européia. Coimbra: Almedina, 1995.

REIS, Suzéte da Silva; COSTA, Marli Moraes Marlene da. A Educação como vínculo emancipatório para a construção e para o exercício da cidadania. In: GORCZEVSKI, Clovis (org.). *Direitos humanos, educação e cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

ROBINSON, David (org.). *Building social capital*. Wellington: Institute of Policy Studies, 2002.

RODRIGUES, Adriano Duarte. A construção do espaço público moderno. In: RODRIGUES, Adriano Duarte. *Estratégias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1990.

SANDER, Benno. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília: Líber, 2005.



SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais. *Brasília Revista de Informação Legislativa*, 37(147): 5-15, jul./set. 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Fabris, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. *Introdução ao pensamento de Georges Gurvitch*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1960. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/gurvitch.htm>>. Acesso em: 18 out. 2007.

\_\_\_\_\_. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Angurium, 2004.

SEBASTIÀ, Jordi Borja y. Liderazgo político y derechos ciudadanos. In: *Liderazgo y representación política en los entes locales*. I Seminario Pensando lo local en un nuevo siglo, Granada, España, feb. 2003.

SILVA, Maria Lúcia Carvalho da.; WANDERLEY, Mariangela Belfiore.; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (orgs.). *Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo*. São Paulo: Pólis, 2006.

SILVEIRA, Angelita Fialho. *Capital social e educação: perspectivas sobre empoderamento da juventude em Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em: 01 jul. 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação de participação (cidadania, direito, Estado e Município)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA, Iara Lis Carvalho. A adesão das Câmaras e a figura do Imperador. *Revista Brasileira de História*, v. 18, n. 36, p. 367-394, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2003.

SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

TAVARES, Zenaide Maria de Nazaré; LEMOS, Lúcia (org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPE, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLA-BÔAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, PÓLIS, n. 14, p. 43-53, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos como ética republicana. In: *Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

VALDIVIESO, Patricio. Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena. *Revista de Sociologia Política*, n. 21, Curitiba, 2003.

VIAL, Sandra Regina Martini. O direito fraterno: uma análise da inclusão/exclusão na sociedade hodierna. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (org.) *Direitos sociais & políticas públicas. Desafios contemporâneos*. Tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

VITALE, Denise. Orçamento participativo em São Paulo (2001-2002). *Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão*, São Paulo: Instituto Pólis, n. 18, 2004.

WORLD BANK. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001*. Luta contra a pobreza. Washington, D.C: World Bank, 2001.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)