

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO –
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Dartagnan Limberger Costa

**O EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL MEDIANTE A EFETIVAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DA
GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA
POSSIBILIDADE DE CONCREÇÃO DE UM DIREITO SOCIAL CONDENSADO**

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Dartagnan Limberger Costa

**O EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL MEDIANTE A EFETIVAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DA
GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA
POSSIBILIDADE DE CONCREÇÃO DE UM DIREITO SOCIAL CONDENSADO**

Dissertação apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul, dezembro de 2009.

Dartagnan Limberger Costa

**O EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL MEDIANTE A EFETIVAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DA
GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA
POSSIBILIDADE DE CONCREÇÃO DE UM DIREITO SOCIAL CONDENSADO**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Ricardo Hermany

Orientador

Prof. Dr. João Pedro Schmidt

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Universidade de Passo Fundo

Dedico esse trabalho aos meus pais, Olavo Jones Tischler Costa e Ivani Limberger Costa. De onde estiverem, saibam que os seus ensinamentos ainda continuam vivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, independentemente do livre arbítrio, por me guiar até aqui.

Aos meus pais pelos ensinamentos e exemplos deixados, principalmente pela solidificação dos ideais de honestidade e compaixão.

Ao meu orientador, Dr. Ricardo Hermany, pela orientação no presente trabalho, e, pelo constante incentivo ao meu aprimoramento acadêmico.

Ao Dr. João Pedro Schmidt, grande exemplo pessoal, pelos períodos dedicados a me orientar em assuntos políticos, bem como, pelos sábios conselhos pessoais perpetrados.

Ao Dr. Giovani da Silva Corralo pela sua aceitação em participar de minha banca, sentindo-me honrado com a presença de um professor tão renomado.

Agradeço ao professor Dr. Rogério Gesta Leal por seus ensinamentos ao tempo de graduação, provenientes da orientação junto à bolsa concedida pela FAPERGS, que desencadearam em mim a vontade do saber acadêmico.

Ao amigo e professor Luiz Augusto Costa a Campis, vice-prefeito da cidade de Santa Cruz do Sul, pela confiança depreendida em minha atuação profissional.

Ao professor Ms. Eltor Breunig, vice-reitor da Universidade de Santa Cruz, o qual me possibilitou estagiar em suas aulas, ensinando-me o encanto da docência acadêmica, principalmente na área empresarial.

A Rosana Jardim Candeloro, exemplo de professora e amiga, por seu profissionalismo e ética ao lidar com as mais variadas situações.

A minha amiga Rosana Maria Fabra, profissional da mais alta competência, pelos conselhos e pelas orientações proferidas em alguns momentos difíceis de minha estadia no mestrado.

A minha irmã Caroline pela paciência depreendida durante esses dois anos do mestrado, bem como, por diversas ajudas realizadas.

Ao meu sócio e irmão de coração, Leandro Konzen Stein, pela sua insistente e incansável postura de lutar pelo que é certo, sempre demonstrando, nos momentos chaves, que é possível agir de forma humana na vida pessoal e na vida profissional.

As minhas estagiárias (Josiane Pozzebon, Letícia Seerig e Tássia Aparecida Gervasoni) pela postura profissional, ética e humana ao lidar com tanto trabalho lhes passado em face de meu tempo vinculado a dissertação.

Aos demais amigos, professores e colegas do Mestrado em Direito pelos incessantes debates e experiências vividas.

A todos que contribuíram de alguma forma para realização deste trabalho.

A utopia está lá no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela afasta-se dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais a alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

RESUMO

O presente estudo versa sobre a viabilidade teórica de concreção de um direito social condensado, aos moldes traçados por Georges Gurvitch, analisando, teoricamente, as características e resultados provenientes das políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local. É sabido que o Brasil viveu anos sob a égide de um Estado centralizador e vinculado ao ideário legalista estrito em que os direitos fundamentais e os direitos participativos eram notoriamente relegados pelas elites dominantes. Com a promulgação da Carta Política em 1988 e a instauração de um Estado Democrático de Direito, trazendo o povo ao lugar de destaque, iniciou-se o debate sobre a possibilidade de concreção de uma democracia de cunho participativo, ou seja, procurou-se democratizar as instituições pela participação da sociedade. Nesse ínterim, a ideia de gestão compartilhada ganhou fundamental primazia, destacadamente pela política pública do Orçamento Participativo, e, posteriormente, pela soma do Programa de Governança Solidária Local. Diante dessa postura participativa da sociedade, indagou-se se essas políticas públicas poderiam possuir características que fomentariam um direito social condensado. Essa ideia tornou-se possível em face da complexidade social que rodeia o ideário de ordenamento jurídico pátrio, com razoável viabilidade de superação de um monismo jurídico em detrimento de um pluralismo jurídico, amparado na viabilidade de um direito proveniente do seio social, ou seja, da comunidade local. Diante disso, em decorrência de um Estado Democrático de Direito, erigido sob a égide participativa, se torna relevante esse debate, que demonstra a viabilidade, pelo menos teórica, de focalizar as características e resultados dessas políticas públicas, notadamente empoderadoras dos cidadãos em nível local, na concreção de um direito que, junto ao ordenamento jurídico pátrio, soma-se na concretude um direito único, que realmente ascende do seio social local.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito, empoderamento social local, Orçamento Participativo, Governança Solidária Local e Direito Social Condensado.

RÉSUMÉ

Le présent étude sur la faisabilité d'une concrétion théorique d'un droit social condensée dans le moale établi par Georges Gurvitch, d'analyser théoriquement les caractéristiques et les résultats des politiques de la budgétisation participative et de gouvernance locale en partenariat. On sait que le Brésil a passé des années sous l'égide d'un État centralisateur et liée à des idées strictement légaliste sur les droits fondamentaux et des droits participatifs sont été notoirement relégués par les élites dirigeantes. Avec la promulgation de la Lettre Politique en 1988 et la création d'un État Démocratique de Droit, ce qui porte les gens à la place de choix, a commencé le débat sur la possibilité de concrétisation d'un tampon de la démocratie participative, ou soit démocratiser les institutions pour la participation. Pendant ce temps, l'idée d'une gestion partagée a obtenu la primauté fondamentale, bien visible les politiques publiques du budget participatif, puis pour la somme du Programme de gouvernance du développement local. Compte tenu de cette posture participative de la société, demande si ces politiques peuvent avoir des caractéristiques qui permettrait de promouvoir un condensat de droit social. Cette idée est devenue possible face à la complexité sociale dans laquelle les idées du système juridique natif, avec possibilité raisonnable de surmonter un monisme juridique plutôt que d'un pluralisme juridique, a soutenu pour la faisabilité d'une loi venant de l'intérieur sociale, de la communauté locale. Dans cette optique, à la suite d'un Etat Démocratique de Droit, érigées sous l'égide de la participation, devient pertinent pour cette discussion, ce qui démontre la faisabilité, au moins théoriquement, de se concentrer sur les caractéristiques et les résultats des politiques publiques, en particulier l'autonomisation des citoyens au niveau local dans la concrétisation d'un droit qui, par le système juridique d'origine, ajoute à la réalité concrète d'une obligation unique, ce qui équivaut en réalité au sein de la scène sociale locale.

Mots-clés: Etat Démocratique de Droit, l'émancipation sociale locale, budget participatif, gouvernance et développement social local, Droit Social Condensée.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A NECESSÁRIA EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO: um debate sobre a necessidade da participação popular na construção de um Estado Democrático de Direito	20
1.1 Prerrogativas fundacionais do Estado Democrático de Direito: a busca da consecução do ideário participativo em face do sistema impositivo e legalista.....	23
1.2 A necessária superação do sistema democrático hegemônico: a ilegitimidade da representação como única forma de participação popular	32
1.3 A construção da democracia participativa como instrumento de efetivação dos interesses sociais: a efetivação do Estado Democrático de Direito	40
2 A IMPORTÂNCIA DO ENTE MUNICIPAL NA CONCREÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA: a necessidade de aproximar o cidadão nas tomadas de decisão da Administração Pública Local	51
2.1 O princípio da subsidiariedade como base principiológica para justificação da atuação municipal: prerrogativas e possibilidades.....	52
2.2 A autonomia político-administrativa municipal e a possibilidade de fomentação da participação popular: um debate necessário.....	57
2.3 A Administração Pública Compartida Local: o compartilhamento decisório através da criação de espaços públicos dialógicos	66
3 O PLURALISMO JURÍDICO E A IDEIA DE DIREITO SOCIAL: A necessária superação do ideário monístico para viabilidade de análise teórica de um Direito Social Condensado.....	77
3.1 A imperiosa superação da ideia monista: possibilidades de um pluralismo jurídico sob a égide de Georges Gurvitch	78
3.2 Possibilidades e perspectivas da ideia de direito social de Gurvitch: a ideia autorregulativa pela participação	87

3.3 A construção de um Direito Social Condensado: a relação intrínseca entre o Estado Democrático de Direito e a participação popular.....	93
4 PERSPECTIVAS E DELINEAMENTO DO EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL: sua efetivação pela sistemática das políticas públicas participativas em nível local	102
4.1 A construção do empoderamento social local através das políticas públicas participativas	103
4.2 Reflexos da democracia participativa: o Orçamento Participativo e a efetivação da participação direta nos assuntos da <i>res publica</i>	109
4.3 A busca pela consensualidade e horizontalidade na gestão: O paradigma da Governança Solidária Local	118
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS	133

INTRODUÇÃO

A ideia de Estado Democrático de Direito alberga-se sob a égide de dois pilares hegemônicos: a participação popular e o respeito aos direitos humanos. Essa ideia é nova no cenário brasileiro, o qual passou grande parte de sua existência relegando esses mesmos dois pilares fundamentais. Por muito tempo o Brasil viveu sob a dominação de um Estado Legal, regido por interesses deslegitimados dos sociais.

O Brasil nunca possuiu uma democracia estável como se vê após a Carta Política de 1988, passando a maioria de seu período histórico sob o sombrio prisma do autoritarismo, do centralismo e dos jogos de interesses de uma elite dominante, incapaz de vislumbrar as necessidades sociais da maioria da população. A participação e o respeito aos direitos fundamentais não eram vistos como prioridade, afinal, a regra do sistema militar era a manutenção do domínio através da força e do medo. Uma simples análise das constituições brasileiras do período pré-constituição de 1988 demonstra a ausência de qualquer necessidade de legitimação dos interesses sociais no cenário “democrático”, que pregava as Cartas Políticas dos anos de chumbo.

Tal postura criou no país uma espécie de cidadão que apenas entendia que seu direito de exercício em prol dos interesses do país era o voto. Voto esse que, mitigado por interesses dos detentores do poder, era mais formal do que substancial. Afinal, os cargos de maior poder não podiam ser preenchidos pelos realmente escolhidos pelo povo. Em tudo o governo detinha prioridade sob os interesses do cidadão. O debate crítico foi retirado das escolas e o processo de ideologização dos aparelhos do Estado perfazia-se na criação de uma massa inerte e incapaz de refletir os rumos do país.

É imperioso destacar que essa ideia autoritária de dominação resplandecia em todos os ramos do Estado e da Sociedade e, de forma destacada na Administração Pública, que, infelizmente, pela justificativa da “Segurança Nacional”, enrijeceu plenamente a viabilidade participativa da Sociedade. A Sociedade não podia participar porque não estava autorizada pela lei e a legitimidade dos seus atos estava destacada na utilização burocrática procedimental dos anseios governamentais. É de notar que, em nenhum momento nas constituições militares, o Estado dava, sequer, a possibilidade de fiscalização dos atos administrativos pela sociedade. O Brasil vivia sob a égide do domínio da instrumentalização tecnoburocrática da Administração Pública.

A Administração Pública, independentemente das tentativas de desburocratização, era vista permanentemente como o “coração” dos interesses do governo, calcados na hierarquização, centralização e na inexistência de participação. A ideia de Administração Pública como instrumento de dominação se manteve até a queda do regime autoritário e a subida ao poder do governo civil. Os instrumentos trazidos pela Carta Magna, mesmo que não plenamente democráticos em sua formalização constitucional, denotam a viabilidade de ampliação em prol da substancialização do princípio democrático dentro da Administração Pública.

Com a atual Carta Magna, surgiram as primeiras possibilidades de alterar a sistemática de Estado em que vivia o país, ou seja, procurava-se sair do domínio autoritário das instituições, permitindo uma democratização gradual das mesmas, calcadas na defesa dos princípios fundamentais que formavam o novo modelo de Estado, o democrático de direito. O ponto fulcral que ascende ao debate sobre essa questão é a possibilidade hermenêutica de viabilizar a concreção do parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, entendido muito além do mero sistema de exercício regular de participação pelo voto. Se o poder emana do povo, é imperioso que o Estado viabilize instrumentos procedimentais e políticas públicas, para além do mero sistema representativo, para que seja exercido de forma ampla e substancial.

Nesse ínterim depreende-se a importância do novo texto constitucional, que permitiu maior autonomia municipal, desta vez dando instrumentos para além da sistemática vinculada à democracia representativa e semi-direta de criar instrumentos e políticas públicas que viabilizassem essa intenção hermenêutica, que se pretende discorrer no presente estudo, ou seja, que pela participação se concretize a viabilidade de um direito social condensado. A ampliação democrática, vinculada principalmente pelo exercício sopesado da democracia direta e da democracia representativa, encontra-se em terreno fértil em decorrência das prerrogativas constitucionais e fáticas que o município depreende.

Além da importância jurídica que o município detém nesse novo cenário constitucional, agora visto como ente federado, denotam-se algumas características próprias, tais como a facilidade de acesso às autoridades locais, e o maior conhecimento sobre os problemas que atingem a sua comunidade. Dessa forma, o município ganha espaço entre os demais entes federados como *locus* propício para a construção e a efetivação de um Estado Democrático de Direito, pois, nele resplandece a viabilidade de fomentar e viabilizar espaços de participação social e, como consequência, criar campo de formação de um direito social condensado.

Como a democracia que se espera efetivar pela Carta Política é a de cunho participativo, até em face de ser um dos fundamentos de nosso Estado, o respeito ao município e sua consequente ampliação de competências e possibilidades surge como instrumento de concreção desse princípio e do princípio da subsidiariedade. É notória a importância no município nesse cenário, principalmente quando se analisam as políticas públicas desenvolvidas na cidade de Porto Alegre pela gestão da Frente Popular, que inaugurou as políticas públicas de cunho participativo no cenário gaúcho, perfectibilizando, através do Orçamento Participativo, uma revolução no ideário de participação popular.

Não restam dúvidas que o Orçamento Participativo provou que o município poderia fomentar e viabilizar a formação de redes sociais que implementassem,

junto com a própria Administração Pública, independentemente dos interesses representativos, uma maior aproximação democrática dos interesses da sociedade em prol da consecução dos direitos participativos e fundamentais. Pela política pública do Orçamento Participativo pode-se vislumbrar uma forma procedimental de viabilização do resguardo aos direitos sociais.

A procedimentalização provinda do Orçamento Participativo, visto como política pública democrática, amparada nos ditames da Carta Magna, permitiu ver que o município poderia se desvencilhar do ideário tradicional de dominação oligárquica local, visto como antro de clientelismo, passando a ser um instrumento de efetivação dos interesses sociais e não dos interesses de uma elite dominante. Abriram-se as portas para a democracia em Porto Alegre, demonstrando que uma gestão comprometida com os anseios sociais poderia efetivar, com tamanha autonomia, os interesses daqueles que são os soberanos no poder: o povo.

O Orçamento Participativo provocou a geração do que se pode denominar de capital social. A sinergia vislumbrada pela possibilidade de interação dos cidadãos nos negócios que a eles são correlatos, fomentou a criação de redes sociais, a ampliação do debate sobre a *res publica*, a criação de confiança entre as pessoas e o Estado e a consequente cooperação mútua entre todos os atores sociais. A Administração Pública, agora vista sob a égide compartilhada, independentemente de regulamentação legal, consubstanciou a viabilidade de uma interação horizontal com o cidadão, substituindo-se o interesse de governo pelo interesse da sociedade, de forma a atuar com cooperação, e não com subordinação.

De 1989 até 2002, o Orçamento Participativo mostrou-se como política pública dominante no município de Porto Alegre na construção da efetivação do poder popular em interação com o Estado. No ano de 2003 se começou, de forma gradual, a implantação de outra visão de participação social, não desgarrada da manutenção do Orçamento Participativo, mas ampliativa do mesmo, que é o Programa de Governança Solidária Local.

Como política pública de inclusão social, o Programa de Governança Solidária Local permite a busca por uma nova atuação da Administração Pública Local perante os seus administrados, ampliando a viabilidade do debate e a busca do consenso, perfectibilizando que, para toda ação estatal, deva haver uma contraprestação da comunidade. Trata-se do ideário de direitos e deveres. O Programa de Governança Solidária Local focaliza a busca do consenso pela ampliação de redes sociais que, para além do voto para alocação de recursos públicos, permite-se interagir, fomentando o voluntariado, na construção de parcerias público-privadas na melhoria da comunidade focalizada. O Programa busca depreender a criação do que denomina de cidadão-gestor, o qual, pela sua capacidade de articulação, fomenta e produz o capital social em prol da construção da melhoria de sua comunidade. Esse cidadão amplia o espectro participativo, gerando um novo orçamento, o orçamento privado, o qual, somado ao orçamento público, forma o devido orçamento da cidade.

Essa política pública, juntamente com o Orçamento Participativo que se mantém em funcionamento, tem bases formativas de capital social, pois aprofunda os laços de participação popular no que tange à criação de responsabilidades sociais e interação com os demais atores sociais. Diante dessa evolução histórica de interação social e participação entre o Poder Local e a sociedade na cidade de Porto Alegre, começa-se a vislumbrar uma relação teórica possível entre as características e os resultados teóricos das políticas públicas que estão sendo vislumbradas, e, a criação de um direito social condensado nas bases de Georges Gurvitch.

Dentro dessa seara, é imprescindível ressaltar a necessidade da superação do ideário monista, o qual entende que o direito apenas provém dos atos de Estado, abrindo margem ao entendimento que o direito pode ser fomentado e desenvolvido pelo próprio grupo social. Gurvitch elabora a teoria do direito social, a qual detém peculiaridades que permitem coexistir com o direito estatal, viabilizando a coexistência teórica, em tese, entre as características e resultados das políticas

públicas de Porto Alegre com um direito condensado ao Estado. A ideia de direito social vislumbrada por Georges Gurvitch remonta ao século XIX, em que o sociólogo russo vislumbrou a possibilidade de uma pluralidade normativa, capaz de provir de uma comunidade que, em face de sua apurada inter-relação entre os seus membros, poderia, de forma não-coativa, criar regramentos dentro do próprio grupo. Trata-se de uma ideia em que o direito proviria do fato social, tornando-se fato normativo e aplicável ao grupo em decorrência da sua aceitação ampla. O direito surgiria do próprio avanço e maturidade das relações sociais entre os membros do grupo, e não somente de um órgão superior, que, no caso, seria o Estado.

Gurvitch divide em vários tipos o direito social que apregoa, mas, para fins do presente estudo, contemplou-se a ideia de direito social condensado como capaz de interagir, de forma condizente com um Estado Democrático de Direito, em decorrência da existência teórica da cumulatividade de duas ordens jurídicas, a saber, a ordem normativa do grupo e o respeito aos direitos fundamentais garantidos pelo Estado, albergados na Carta Política. Isso se faz em decorrência da necessidade do respeito aos direitos fundamentais, os quais perfazem um dos pilares do Estado Democrático de Direito que se vive, e, servem de contrapeso à atuação indiscriminada da formação de direito social dentro de uma comunidade. Sem um contrapeso consistente, não haveria possibilidade, em decorrência da autonomia do grupo, de evitar que o mesmo acabasse por renunciar conscientemente, direitos que são universais do ser humano. Isso colocaria em risco a própria estabilidade do sistema.

Diante da existência de características e resultados provenientes das políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local, em face de sua evolução participativa, pretende-se analisar a viabilidade, em nível teórico, do preenchimento dos requisitos de formação de um direito social condensado nos moldes propostos por Georges Gurvitch.

A partir do exposto, indaga-se como problema do presente estudo se as características e resultados, em nível teórico, das políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local, destacadamente formadoras do empoderamento social local, se adéquam aos requisitos formativos de um direito social condensado. Para resolução do presente problema utilizar-se-á o método dedutivo e o procedimento histórico-crítico.

Diante disso, discorrer-se-á no primeiro capítulo sobre a importância de um Estado Democrático de Direito, calcado sob a égide de uma Constituição Federal Cidadã, em que o poder emana da soberania popular, perfectibilizada na atuação ativa do cidadão em prol do interesse comum. Ainda, impor-se-á uma crítica ao ideário representativo hegemônico de interação entre a sociedade e o Estado, vinculando a ideia de participação apenas ao voto, superando a ideia de uma visão representativa de democracia e participação popular. Perfectibilizar-se-á o debate ampliativo sobre a hermenêutica da participação, ultrapassando a relação de formas semi-diretas, demonstrando que para efetivação de uma soberania popular, a democracia que apregoa o Estado Democrático de Direito é uma democracia de cunho participativo, a qual estabelece a democratização das instituições e dos aparelhos ideológicos do Estado.

Como o cidadão encontra-se no espaço territorial de um município, o qual foi historicamente relegado pelos governos centrais, procurar-se-á, no segundo capítulo do presente estudo, abrir a discussão sobre a importância do mesmo para a participação popular, resplandecendo o princípio da subsidiariedade do município como ente federado na Carta Política de 1988, a necessária consubstancialização da autonomia municipal e a importância de uma gestão compartilhada na interação direta dos cidadãos com o Poder Local. Esse viés formativo do poder local, fundamenta-se na viabilidade de criação de políticas públicas autônomas, resguardadas nos interesses sociais dos cidadãos abrangidos pelas mesmas.

O terceiro capítulo resplandece o debate sobre a superação do ideário monista de produção do direito, criticando a ordem estatal como a única vigente e passível de legitimidade. Nessa seara, vislumbrar-se-á a ideia do pluralismo jurídico de Georges Gurvitch, demonstrando que é possível a coexistência de produção de direito em outros níveis sociais que não seja única e exclusivamente do Estado. Essa ideia aprimorar-se-á na construção do que o autor denomina de “ideia de direito social”, a qual subdivide-se em variadas espécies, as quais, constroem variáveis de um direito autônomo, de comunhão, de cooperação, autoregulativo e de horizontalidade. Uma das espécies de direito social é o direito social condensado, o qual, pelas suas peculiaridades intrínsecas pode coexistir com o direito estatal, permitindo a viabilidade teórica da co-existência de ordens jurídicas.

O quarto capítulo procura desenvolver a ideia crítica de política pública a qual se entende viável, amparada numa construção participativa e democrática da sociedade, vinculando a formação de redes e conseqüente capital social. Diante disso, há a formação, pelo menos teórica, do devido empoderamento social local, o qual pode-se notar na prática das políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local na cidade de Porto Alegre. Como já delimitado anteriormente, essas políticas públicas possuem características e geram resultados, pelo menos teóricos, de fomentar o debate sobre a viabilidade de preenchimento de requisitos para a consecução de um direito social condensado.

1 A NECESSÁRIA EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO: um debate sobre a necessidade da participação popular na construção de um Estado Democrático de Direito

O Brasil anteriormente à Carta Política de 1988 não chegou a conhecer uma democracia madura, fomentada no caldo dos dias, ao ponto de resplandecer o respeito aos direitos de participação e aos direitos fundamentais. Anteriormente à nossa atual Carta Magna, o ideário participativo vislumbrava-se no mero processo eleitoral, conjeturado através do voto, nos períodos em que esse também não era mitigado (exemplo: voto censitário da República Velha, Ditadura Vargas e Ditadura Militar, cuja a eleição para, por exemplo, a Presidência da República era indireta, sendo que os demais cargos eram de nomeação das autoridades centrais).

Não obstante o sufrágio, o mesmo era distorcido dentro da seara dos interesses do governo dominante, o qual, através de suas manobras políticas e institucionais, “permitia” que um pouco de representação a população pudesse dispor. Logicamente, que, com a sistemática dos senadores biônicos e das constantes indicações para os governos locais, o ideário de dominação sempre permanecia na mão dos detentores do poder, ao invés daqueles que têm a legitimidade dentro do contrato social: o povo.

Durante os anos de chumbo em que o Brasil sofreu as maiores atrocidades aos direitos humanos e aos direitos de participação, o Estado brasileiro não era visto como um Estado de Direito, mas como um Estado meramente legalista, assentado no desrespeito das próprias normas constitucionais protagonizadas pelo próprio regime. Nesse sentido, vislumbra-se que a Carta Política de 1967, com a Emenda de 1969, foi diversas vezes desrespeitada mediante a feitura dos atos institucionais, o que justifica a nomenclatura de Estado Legal ou avesso de Estado de Direito.

Esse Estado Legal, em que a lei imperava em detrimento do próprio Direito, gerou uma sistemática de repressão nunca vista na história do país, em que, por um mero ato da cúpula do regime “revolucionário”, retirava dos textos constitucionais aquilo que se desejava, desrespeitando-se absolutamente a tripartição de poderes e as cláusulas pétreas. O Executivo tomou para si o processo legislativo e desencadeou uma sistêmica interposição de Juízes e Pretores, esses últimos sem concurso público, por mera indicação, para legitimar a ordem vigente. O país era um “brinquedo” de alguns grupos determinados, os quais, comprometidos com os seus interesses espúrios, mantinham a maior parte da população destinada à miséria e ao esquecimento.

Os aparelhos ideológicos do Estado foram duramente dominados pelos militares. O Estado implantou gradativamente sua ideologia dentro da Administração Pública, da escola, da mídia, etc. Os cidadãos que a Ditadura formou foram cidadãos passivos, despreocupados com os interesses sociais e públicos. Qualquer movimento em prol da democratização do sistema era duramente reprimido ou desacreditado pelos instrumentos do Estado, dentre eles, pela própria mídia. O direito à participação direta ou semi-direta não existia. Até mesmo o direito de reunião era controlado. O medo tomava conta até mesmo dos pensamentos das pessoas.

Com a queda do regime militar, não pela pressão única e exclusiva dos movimentos da sociedade civil, mas, pela pressão do empresariado e de membros do Exército, os quais pensavam não “como uma volta dos militares aos quartéis, mas como a expulsão da política de dentro deles”¹, o país, em 1988, promulgou a atual Carta Política. Essa Constituição, vista como um instrumento capaz de desarticular o entulho autoritário em que as instituições do país se encontrava, em seu art. 1º, trouxe à baila que o novo Estado se revestiria de uma égide democrática e de direito, pautada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e na livre iniciativa, bem como na pluralidade

¹ MARTINS, L. A política (e os limites) da ‘abertura’. *Revista Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 18-33, dez/ago, 1980.

partidária². Somado a isso, vislumbra-se, perante o parágrafo único de seu art. 1º, que o poder emana do povo, o qual detém a soberania sob esse Estado Democrático de Direito.

Nesse ínterim, mostra-se necessário o debate sobre a ampliação da participação popular para além do ideário burguês de voto no período eleitoral. A leitura literal do dispositivo constitucional parece não resplandecer a hermenêutica sistêmica que a participação popular deve possuir dentro de um Estado, que se intitula democrático. A democracia não se exerce apenas pelo voto, não se exerce apenas pelas formas semi-diretas, como salienta o art. 14 da mesma Carta Magna³, mas, pela forma direta, mesmo que ponderadamente e localmente.

Cabe ao Estado, pela sua viabilidade instrumental, criar espaços de participação capazes de fomentar e desenvolver uma aproximação entre a sociedade e os assuntos a ela pertinentes. Cabe ao Estado democratizar a participação e as suas instituições, criando espaços públicos de discussão e efetivação dos direitos fundamentais. Como a égide de um Estado democrático é a soberania das decisões populares e o respeito aos direitos humanos, é fundamental que essa inter-relação dialógica entre o Estado e a sociedade caminhe na construção de uma democracia participativa, em que, pela sua essência, coaduna-se com a efetivação de instrumentos democráticos e participativos dentro do próprio Estado. A representação pura e simples, amparada apenas pelo método democrático eleitoral, já se mostra deficiente numa democracia participativa.

² Preceitua o art. 1º da Carta Política que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” BRASIL. Constituição Federal. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 05 de outubro de 1988.

³ Preceitua o art. 14, caput e seus incisos da Carta Política que: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” BRASIL. Constituição Federal. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 05 de outubro de 1988.

Somente em um Estado em que se vislumbre uma real democracia participativa, norteadada pelo respeito e soberania das decisões populares e em que sejam permitidos e fomentados espaços democráticos, poder-se-ia vislumbrar o primeiro requisito da ideia de um direito social condensado proposto por Gurvitch. A ideia de direito social tem como plano-de-fundo um Estado Democrático de Direito, amparado no certame da participação como instrumento de fomentação do capital social e geração da viabilidade de auto-regulação⁴. Não há como se criar uma regulação democrática dentro de um grupo social, se não existe um Estado amadurecido ao ponto de fomentar e respeitar a própria democracia.

Nesse sentido, é imperioso o debate frontal entre a necessidade de um Estado Democrático em detrimento de um Estado Legal no cenário brasileiro, bem como uma crítica ferrenha à estrutura que defende a representação como forma única e hegemônica de dominação no cenário participativo, não permitindo a criação de uma democracia participativa.

1.1 Prerrogativas fundacionais do Estado Democrático de Direito: a busca da consecução do ideário participativo em face do sistema impositivo e legalista

O Brasil, como a maioria dos países da América Latina, não conseguiu desenvolver um sistema de participação efetiva de seus cidadãos em face dos anos de chumbo que foram famigerados pelas ditaduras militares. O Brasil vivia sob o marco de um Estado autoritário, escondido sob o manto nacional-desenvolvimentista, notoriamente de um viés de produção vertical⁵.

Em uma simples leitura da Constituição de 1967, já com a emenda constitucional nº 1 de 1969, não se nota em nenhum de seus artigos o respeito aos

⁴ MORAIS, José Luis Bolzan de. *A ideia de Direito Social: O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 70.

⁵ NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 106.

ditames que perfazem um Estado Democrático de Direito, apenas perfectibilizando a existência de um Estado legalista. Reconhecendo que a dita Constituição tenha reservado alguns direitos sociais, vislumbrados no art. 165⁶ da mesma, se denota a organização político-jurídica aos moldes liberais⁷, mesmo que impuros⁸, com sérias restrições à participação política e à efetivação dos interesses sociais. Isso se nota pela própria história da Constituição de 1967/69:

Desta forma, como se pode observar, a partir do Ato Institucional nº 5, todos os Atos que se seguiram, tiveram a sua validade e conteúdo determinado por ele, constituindo-se a maioria destes, numa legislação complementar desta norma fundamental. Pode-se mesmo dizer que a verdadeira constituição do período no país foi o Ato Institucional nº 5. No entanto, em agosto de 1969, o Presidente adoeceu subitamente e teve de deixar o poder. Os ministros militares assumiram o poder, não permitindo que o vice-Presidente Pedro Aleixo o fizesse e, numa nova mudança interna dos destinos da Revolução, expediram o Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969, pelo qual procuravam legitimar seus poderes. Esta mesma junta militar, com base nos Atos Institucionais nº 16 e 5, editou a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que pode ser considerada, devido à grande quantidade de alterações que produziu na Constituição de 1967, como a atual Constituição em vigor no Brasil (enquanto a Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, não elaborava uma nova Constituição). Neste sentido, a emenda à Constituição, sempre com base nos Atos Institucionais, substituiu, com vantagens (para a ditadura), o recurso de se apelar formalmente a uma Assembléia Constituinte, possibilitando a elaboração de uma legislação plenamente de acordo com os objetivos da Revolução. A partir daí a Constituição será emendada

⁶ Preceitua o art. 165 que: “A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos [sic] da lei, visem à melhoria de sua condição social: I - salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família; II - salário-família aos seus dependentes; III - proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, c[ô]r [sic] e estado civil; IV - salário de trabalho noturno superior ao diurno; V - integração na vida e no desenvolvimento da empresa [sic], com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, segundo f[ô]r [sic] estabelecido em lei; VI - duração diária do trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos; VII - repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de ac[ô]rdo [sic] com a tradição local; VIII - férias anuais remuneradas; IX - higiene e segurança no trabalho; X - proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de doze anos; [...]” BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 1*. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 17 de outubro 1969. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>
Acesso em: 12 ago. 2009.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 367.

⁸ Denomina-se de “impuros” em face dos ensinamentos trazidos por Streck e Moraes, ao delimitarem que tanto o Estado de Direito Liberal ou Social, procuram atingir um determinado conteúdo, seja respeitando as liberdades individuais, seja as coletivas. Certo é que durante o período ditatorial, com as práticas perversas de dominação e tortura, o Estado de Direito se arruinou e se transformou em um Estado meramente legalista, pois, até mesmo atos institucionais, desrespeitando todos os ditames representativos, deterioraram direitos individuais e procuraram não resplandecer a efetividade substancial dos direitos sociais. STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2001, p. 89-90.

diversas vezes. A Emenda Constitucional nº 1 estabelecia o princípio da segurança nacional, que não era expressamente definido, como o seu princípio básico⁹.

Destaca-se de antemão, como ensina Silva¹⁰, que uma Constituição por possuir direitos sociais, não significa que possua legitimidade e denote viés democrático, ainda mais, como em uma simples análise do estudo do caso brasileiro, em que os maiores ganhos sociais foram historicamente outorgados pelas classes dominantes¹¹. Como aduz Boaventura de Souza Santos, o Estado Social (em seus vários matizes) não pressupõe a participação democrática na construção da cidadania:

Há, aliás, argumentos para defender que, no período do capitalismo organizado, não se fortaleceram apenas os princípios do mercado e do Estado, mas também o princípio da comunidade. De facto, o carácter distributivo das políticas sociais assenta numa noção de solidariedade que se assemelha à obrigação política horizontal, de cidadão para cidadão, que considere ser a essência do princípio da comunidade. No entanto, convém não esquecer que o princípio da comunidade não foi reconhecido nos seus próprios termos. Tratou-se, antes, de um reconhecimento derivado, já que ocorreu sob a égide do princípio. Na verdade, com o Estado-Providência a obrigação política horizontal transformou-se numa dupla obrigação vertical entre os contribuintes e o Estado, e entre os beneficiários das políticas sociais e o Estado. Desta forma, o exercício de autonomia que o princípio da comunidade pressupunha transformou-se num exercício de dependência relativamente ao Estado¹².

Reconhece-se que o Estado que viveu o Brasil durante o período militar foi meramente um Estado formalista¹³, em que notoriamente havia desrespeito aos

⁹ ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2003, p. 135.

¹⁰ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 114-120.

¹¹ Nesse sentido é esclarecedor o ensinamento trazido por Souto, que assim diz: “Ao fazer uma análise da legislação específica do trabalho verifica-se que os trabalhadores brasileiros somente tiveram ganhos fundamentais, no que se refere aos direitos trabalhistas, na época de Getúlio Vargas [...], direitos esses que lhes foram outorgados, sem passar pelo crivo e a análise do poder legislativo.” SOUTO, Daphnis Ferreira. *Saúde no trabalho: uma revolução em andamento*. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2004, p. 74.

¹² SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência, para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. v. 1. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 148.

¹³ Ressalte-se que na própria Constituição Federal Golpista de 1967/69 não possuía nenhuma expressão ou assemelhado que diga que o Brasil possuía um Estado de Direito. BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 1*. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 17 de outubro 1969. Disponível em:

direitos humanos e à efetividade dos direitos prestacionais, notadamente os de participação política e de sujeição do Estado ao ordenamento jurídico vigente. Se “a ideia de Estado de Direito carrega em si a prescrição da supremacia da lei sobre a administração”¹⁴, pode-se dizer que no regime militar brasileiro pós-1964, a Administração se sobrepôs ao Direito. Destaca Duarte, ao nos chamar a atenção a esses elementos, que:

O Estado de Direito pode ser considerado um Estado de legalidade, porém uma idéia (sic) formalista do Estado de direito ou Estado formal de direito serve apenas para a preservação de interesses ditatoriais, pois não podemos correr o risco de que o direito acabe por se confundir com mero enunciado formal da lei, destituído de qualquer conteúdo, sem compromisso com a realidade política, social, econômica, ideológica [...]”¹⁵.

Deve-se ter claro que o Estado de Direito não pressupõe uma simples legalidade formal. Como bem assevera Bolzan de Moraes:

Neste sentido, importa falar em que o Direito, como mecanismo próprio do Estado, passa a adjetivá-lo, servindo então como instrumental conformador daquele sob determinados contornos. Tais traços demarcatórios, evidentemente, não se dão de uma vez por todas. Aqui, retorna a questão de conteúdo, agora com núcleo diferenciador das diversas possibilidades que pode se apresentar o Estado qualificado de Direito. **Não basta para isto, deixe-se claro desde logo, a simples ocorrência de uma legalidade qualquer. Ou seja: o Estado é de Direito, não apenas por constituir-se como uma ordem jurídica qualquer.**¹⁶ [Grifo nosso].

Habermas salienta que a ideia de Estado de Direito vincula as decisões coletivas ao exercício do poder politicamente organizado, vinculando a forma do direito a sua legitimidade. É a coletividade, num viés dialógico que fomenta e vincula a ideia de consenso em prol do entendimento da legitimação do Estado. “Não é a

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>

Acesso em: 12 ago. 2009.

¹⁴ MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 67.

¹⁵ DUARTE, Liza Bastos. *Hermenêutica jurídica: uma análise de temas emergentes*. Canoas: Editora da Ulbra, 2004, p. 179.

¹⁶ MORAIS, op. cit., 1996, p. 65.

forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito *legitimamente estatuído*¹⁷.

Felizmente, com o florescimento dos movimentos sociais e da atividade da sociedade civil, a figura do Estado legalista em que vivia o Brasil acabou perdendo força em prol das lutas que eclodiram pelo fim do período autoritário, o qual já estava desgastado em face de fatos históricos que corroíam as antigas falácias que mantinham o sistema e pela insatisfação dos empresários e grupos de militares em função da crise econômica enfrentada pelo país¹⁸. Nesse sentido, ao referir-se ao mês de agosto de 1983, Domingos Leonelli expressa a situação em que estava a ditadura golpista:

Só o desemprego e o dólar subiram. A equipe de Delfim Netto precisava de divisas para pagar juros aos banqueiros internacionais. Dobraram os índices de desemprego. Empresários e trabalhadores, pela primeira vez em muitos anos, passam a ter um interesse comum: o fim da recessão e a retomada do crescimento. **A economia ajudava a derrubar a ditadura [...]**¹⁹ [Grifo nosso].

Como aponta Leonel Severo Rocha, o regime anterior, como não se apoiava na democracia, procurava legitimar-se pragmaticamente, eis que não se tratava de um sistema racional. Nesse sentido, o autor salienta que a revolução de 1964 não resplandeceu os ideários de racionalidade, os quais eram vinculados a ideia de “segurança nacional”, mas, em face da notoriedade dos problemas internos das alas revolucionárias e da deslegitimação pela sociedade civil desse movimento, o mesmo se transformou em um movimento meramente pragmático, destituído de legitimidade.²⁰

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 172.

¹⁸ MARTINS, L. A política (e os limites) da ‘abertura’. *Revista Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 18-33, dez/ago, 1980.

¹⁹ LEONELLI, Domingos. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 212.

²⁰ ROCHA, op. cit., p. 137.

Assim, o Direito aparece apenas num segundo momento de modo a legitimar o que já está estabelecido no mundo dos fatos, subvertendo-se a lógica entre faticidade e validade. Todavia, essa contradição é inconciliável, pois sem o elemento legitimador e racional, o sistema político tende a absorver, inclusive no nível jurídico-administrativo, a violência (simbólica) já existente nos métodos pragmáticos do regime:

Daí a necessidade da elaboração dos Atos Institucionais e de toda sua legislação complementar de exceção, onde se destaca a Lei da Segurança Nacional, como tentativa de racionalizar e possibilitar suas decisões e o consequente controle total do Estado. Exemplar para caracterizar o autoritarismo extremo destas leis é a legalização dos decretos secretos, feita em novembro de 1971 pela Revolução, o que abolia o princípio da publicidade da lei, ou seja, podia-se cometer um crime contra o Estado e não se saber²¹.

É em Boaventura de Souza Santos que encontraremos uma síntese perfeita acerca da cultura política brasileira (de)formada no período ditatorial:

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a "artificial idade" do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o "país legal" e o "país real". A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma. O Brasil é também uma sociedade marcada por desigualdades sociais escandalosas que, na verdade, aumentaram bastante nos últimos quinze anos devido à crise do Estado desenvolvimentista, à desregulamentação da economia e ao desmonte de um Estado-Providência que já era, de resto, inteiramente deficiente²².

Com a queda da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada uma constituição cidadã, erigiu-se, perante a república brasileira,

²¹ ROCHA, op. cit., p. 137.

²² SANTOS, Boaventura Souza. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____(Org.). *Democratizar a democracia*. os caminhos para democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 458-459.

uma nova forma de Estado, a qual rechaçava o sistema legalista puro, gerando, como ensina Streck e Bolzan, uma promessa de transformação do *status quo*²³.

Ressaltam os autores que:

Quando assume o feitiço democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou a promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do *status quo*. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção. O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais²⁴.

É importante frisar que o Estado Democrático de Direito²⁵ rompe fortemente com o Estado Legal, pois a norma não é mais vista como instrumento de um poder dominante para legitimar seus anseios perante toda uma população como era vislumbrado na Carta Política de 67/69, sendo agora, um instrumento de transformação social e de geração de solidariedade²⁶. Complementa Canotilho afirmando que essa disposição realça que, independentemente da existência de um princípio da legalidade, ainda vigente no Estado Democrático de Direito, a legitimidade das leis provém da análise democrática e da Justiça Social²⁷.

O *Estado Democrático de Direito* tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação *melhorada* das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e, passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o *democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica*. E mais, a idéia (sic) de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência²⁸.

²³ STRECK; MORAIS, op. cit., 2001, p. 92

²⁴ STRECK; MORAIS, op. cit., 2001, p. 94.

²⁵ Ressalta Duarte que: "É indiscutível que em um Estado democrático de direito deve prevalecer a relevância da lei, mas a ela, tão-somente, o Estado não pode estar jungido. Torna-se inócua a lei sem sua adequação às realidades sociais e sem o devido subsidiamento dos princípios gerais do direito e dos princípios do direito natural. A democracia deve servir sobretudo para possibilitar condições de realização, mediante lei, de intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade." DUARTE, Liza Bastos. *Hermenêutica jurídica: uma análise de temas emergentes*. Canoas: Ulbra, 2004, p. 181-182.

²⁶ STRECK; MORAIS, op. cit., 2001, p. 95.

²⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 93.

²⁸ MORAIS, op. cit., 1996, 74-75.

Essa sistemática advém, como preceitua Duarte, da formação do princípio democrático através da efetivação dos meios de participação popular e da consecução dos direitos humanos fundamentais²⁹ elencados por uma Constituição Federal democraticamente constituída. O professor Ingo Sarlet enfoca esse entendimento, delimitando que:

[...] verificamos que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da auto determinação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade) na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício dos direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento constitucional da ordem democrática e, neste sentido parâmetro de sua legitimidade³⁰.

Felizmente, como parâmetro basilar, o Estado Democrático de Direito denota o apogeu da Constituição como seu norte fomentador, tornando-a uma constituição rígida, mas aberta, como no caso brasileiro. Ao destacar a Constituição democrática, Konrad Hesse ensina que a mesma deve ressaltar a importância da coletividade, a qual participa e que resguarda os direitos fundamentais³¹ para consecução do viés democrático em sua essência. Ensina o autor alemão:

²⁹ DUARTE, Liza Bastos. op. cit., p. 180.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 87.

³¹ De certo modo, essa postura se coaduna com o que Peter Häberle chama de "sociedade aberta de intérpretes": "Até pouco tempo imperava a ideia de que o processo de interpretação constitucional estava reduzido aos órgãos estatais ou aos participantes diretos do processo. Tinha-se, pois, uma fixação da interpretação constitucional nos "órgãos oficiais", naqueles órgãos que desempenham o complexo jogo jurídico-institucional das funções estatais. Isso não significa que não se reconheça a importância da atividade desenvolvida por esses entes. A interpretação constitucional é, todavia, uma "atividade" que, potencialmente, diz respeito a todos. Os grupos mencionados e o próprio indivíduo podem ser considerados intérpretes constitucionais indiretos ou a longo prazo. A conformação da realidade da Constituição torna-se também parte da interpretação das normas constitucionais pertinentes a essa realidade." HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 24.

A Constituição é a ordem fundamental jurídica da coletividade. Ela determina os princípios diretivos, segundo os quais deve formar-se a unidade política e tarefas estatais a ser exercidas. Ela regula procedimentos de vencimentos de conflitos no interior da coletividade. Ela ordena a organização e o procedimento da formação da unidade política e da atividade estatal. Ela cria bases e normaliza traços fundamentais da ordem total jurídica. Em tudo, ela é 'o plano estrutural fundamental, orientado por determinados princípios de sentido, para a configuração jurídica de uma coletividade'³².

Note-se a percuciente observação de Paulo Bonavides, que demonstra de forma cristalina a relação existente entre democracia (notadamente na sua forma participativa) e o movimento contemporâneo de constitucionalização do direito, sobretudo ao Segundo Pós-Guerra:

Não há teoria constitucional de democracia participativa que não seja, ao mesmo passo, uma teoria material da Constituição. Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, doutra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância.³³

Essa visão coletivista enfoca que a hermenêutica que vincula um Estado Democrático, amparado sob a égide constitucional, não resplandece mais somente o indivíduo, mas a coletividade. A sanção no Estado de Direito Liberal, a promoção no Estado Social, recaem em face da “educação”/solidariedade no Estado Democrático, procurando uma reestruturação da sistemática brasileira³⁴.

São os chamados direitos de solidariedade que demandem uma coesão social, não se constituindo em meras concessões do Estado.

O reconhecimento dos direitos sociais não pôs termo à ampliação do campo dos direitos fundamentais. Na verdade, a consciência de novos desafios, não mais à vida e à liberdade, mas especialmente à qualidade de vida e à

³² HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 37.

³³ BONAVIDES, op. cit., 2001, p. 25.

³⁴ STRECK; MORAIS, op. cit., 2001, p. 95.

solidariedade entre os seres humanos, redundou no surgimento de uma nova geração. São estes chamados de *direitos de solidariedade*, ou *fraternidade*. A primeira geração seria a dos direitos de *liberdade*, a segunda, dos direitos de *igualdade*, e a terceira, assim, completaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade³⁵.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 cria, no âmbito do sistema jurídico, um ambiente democrático, voltado à participação popular na legitimação das decisões tomadas pela administração pública. Diante disso, a democracia sob a égide meramente representativa não merece prosperar em um sistema jurídico e político que clama pela participação como instrumento de legitimação.

Tendo tal prerrogativa em mente, é preciso combater o ideário da sistemática representativa hegemônica, pois se mostra incondizente como forma exclusiva de participação na tomada de decisões, além de não permitir a ampliação e formação de redes sociais que desempenhem papel importante na consecução de um direito social condensado de base democrática.

Diante disso, como pressuposto formativo de um Estado Democrático de Direito, é imperioso que se abra o debate e a crítica sobre o sistema representativo como o único capaz de resplandecer os interesses sociais e fonte predominante da participação.

1.2 A necessária superação do sistema democrático hegemônico: a ilegitimidade da representação como única forma de participação popular

Como já elucidado anteriormente, o Estado Democrático de Direito procura superar o ideário da estagnação participativa dos cidadãos. A participação é instrumento de efetivação e legitimidade dos atos de Estado, resplandecendo como forma de consecução dos ideários sociais.

³⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 54.

Nessa linha de raciocínio, ampliando a égide da questão, resplandece-se que a ideia de representação como única forma de participação remonta ao ideário liberal de Estado, vislumbrado dentro da seara em que a eleição seria uma renovação do pacto social entre os homens, sendo a soma das vontades individuais, gerando um corpo denominado de “maioria”, capaz de representar os interesses dessas somas de vontades na seara política, independentemente dos interesses das minorias³⁶.

Essa justificativa é vista claramente nos ensinamentos trazidos por Locke, que expõe:

Quando qualquer número de homens, através do consentimento de cada indivíduo, forma uma comunidade, dão a esta comunidade uma característica de um corpo único, com o poder de agir como um corpo único, o que significa agir somente segundo a vontade e a determinação da maioria. Pois o que move uma comunidade é sempre o consentimento dos indivíduos que a compõem, e como todo objeto que forma um único corpo deve se mover em uma única direção, este deve se mover na direção em que o puxa a força maior, ou seja, o consentimento da maioria; do contrário, é impossível ele atuar ou subsistir como um corpo, como uma comunidade, como assim decidiu o consentimento individual de cada um; por isso cada um é obrigado a se submeter às decisões da maioria. E por isso, naquelas assembleias cujo poder é extraído de leis positivas, em que a lei positiva que os habilita a agir não fixa o número estabelecido, vemos que a escolha da maioria passa por aquela do conjunto, e importa na decisão sem contestação, porque tem atrás de si o poder do conjunto, em virtude da lei da natureza e da razão³⁷.

Nesse sentido, elucida Tomazeli, que o ideal burguês de apreensão do poder é através da eleição, que substitui o estado de natureza em que o mais forte vigoraria sob o mais fraco, para consubstanciar o ideário de plenitude dos interesses da maioria³⁸. “O consentimento substitui a vontade e a concordância substitui a

³⁶ TOMAZELI, Luiz Carlos. *Entre o estado liberal e a democracia direta: a busca de um novo contrato social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999, p. 49.

³⁷ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p.139-140.

³⁸ TOMAZELI, Luiz Carlos. op. cit., p. 50.

participação, convindo o corpo político a ser caudatário de forças hegemônicas dominantes dos meios de formação da opinião pública”³⁹.

A maioria não pode ser vista como um todo em si, mas como parte desse todo. Essa maioria, que se forma no consenso eleitoral, repercute diretamente na substituição da soberania do corpo político para a soberania da representação política⁴⁰. Ou seja, feito o consenso eleitoral, as minorias se perdem no vasto “consenso” propiciado pelos representantes políticos da maioria, os quais, agora comandam e debatem os futuros do Estado. O povo já deu o seu “aval”. De igual forma, a ideia de atuação individual se perde em face da ideia de coletividade, a qual se esfarela em função da incapacidade suficiente de representação no cenário político dos interesses coletivos em face dos interesses particulares dos próprios representantes, que já não mais representam.

Rousseau⁴¹ propõe, nesse ínterim, que a representação denota a vontade do todo, a qual se resume numa soma de vontades particulares que acabam por formar um corpo político, não representando a vontade geral do povo. Nessa esteira denota-se a alteração substancial que se vislumbra entre a vontade do todo, a qual é a soma de vontades particulares individualizadas e a vontade geral, que é a vontade da coletividade, sendo incapaz de ser representada, pois provém da substancialidade do bem comum. Nesse sentido expõe o autor:

³⁹ TOMAZELI, Luiz Carlos. op. cit., p. 50.

⁴⁰ TOMAZELI, Luiz Carlos. op. cit., p. 50.

⁴¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Porto Alegre: L&PM, 2008, p. 42. “Em Rousseau, os ideais republicano e democrático coincidem inteiramente. Em sua obra, *Do Contrato Social*, o povo, constituído pelo pacto social, exerce sua soberania –ao poder do corpo político – compete o poder de legislar. A esta ideia de soberania popular, agrega-se a ideia contratualista do consenso na fundação do Estado e o ideal republicano da participação igualitária que se opõe às monarquias e aos regimes despóticos. Sua concepção da vontade geral soberana, é o único critério de legitimidade do Estado e das leis, obrigando todos os cidadãos a acatarem suas emanações, já que constitui a concretização da liberdade no seio do vínculo social, como decorrência do contrato original que cria a sociedade, em que cada um está igualmente obrigado, sem estar sujeito a qualquer outra pessoa além de si mesmo, mantendo-se, assim, tão livre quanto antes.” Apud DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. *A construção social do sentido da Constituição na democracia contemporânea: entre soberania popular e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 20-21.

Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares. Quando se retiram, porém, dessas mesmas vontades, os a-mais e os a-menos que nela se destroem mutuamente, resta, como soma das diferenças, a vontade geral” (Rousseau, 1991, p. 46)

Essa vontade da maioria, expressa pelo processo eleitoral, restringe a vontade geral, a qual, pela sua indivisibilidade, sofre influência de grupos argumentativos que acabam destoando da vontade geral, o que fere o corpo político. Nesse sentido elucida Manin ao salientar que:

Rousseau mostra como a existência de “associações parciais” prejudica a vontade geral. Ele diz que “tal deliberação pode ser vantajosa para uma pequena comunidade, mas muito prejudicial para a grande comunidade”. O termo deliberação tomado nesse sentido particular aparece precisamente naquelas passagens em que Rousseau condena aqueles grupos que normalmente constituem o eixo principal da discussão política: os grupos ou as partes que se enfrentam numa troca de argumentos⁴².

Diferentemente de Rousseau que acreditava na possibilidade de uma participação, mesmo que teórica, de vislumbrar um ideário participativo direto para resplandecer a vontade geral, foi Schumpeter, o qual entendia que o governo deveria ser democrático, mas *representativo*, calcado sob um sistema que permitisse que o povo⁴³ pudesse eleger os seus representantes através de um “método democrático” que influenciou o ideário contemporâneo de participação.

Esse viés, diferentemente do viés Rousseauiano de tomada de decisão, em que o povo poderia participar ativamente das decisões de governo, era a possibilidade das pessoas, em períodos eleitorais, votarem livremente em quem acreditavam para que os representasse, não podendo mais influir, para além da discussão, nas atividades de governo.

⁴² MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. (Org.). *A democracia deliberativa*. São Paulo: Singular Esfera Pública, 2007, p. 24.

⁴³ Pateman lembra que a ideia de Schumpeter sobre o povo não estava ligada essencialmente ao ideário de sufrágio universal, podendo haver limitações ao voto sem que houvesse prejuízo para o método democrático. PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 14.

Afirmo, portanto, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se e que o soberano que não é senão um ser coletivo, só pode ser representado por ele mesmo; o poder pode perfeitamente ser transmitido, mas não a vontade⁴⁴.

A participação, no sistema de Schumpeter, ficaria restrita à viabilidade do voto e da discussão⁴⁵. Poder-se-ia ousar em dizer que o governo representativo não seria aquele exercido pelo povo, mas aquele aprovado pelo povo. Nesse sentido o autor é enfático ao tentar justificar sua postura:

Há muitas razões para se adotar essa solução. Numerosas afirmações que fazemos usualmente a propósito da democracia se aplicariam a todos os governos que contam com a lealdade da grande maioria do povo ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes do povo. Isso se aplica particularmente às virtudes usualmente vinculadas ao método democrático: a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso e muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela idéia (sic) do governo aprovado pelo povo⁴⁶.

Note-se que no sistema representativo que Schumpeter delimita, como preceitua certamente Santos⁴⁷, vislumbra-se a procedimentalização das tomadas de decisão por um método político, e não por uma forma de resplandecer as decisões da população para resguardar a soberania popular. Uma vez eleitos os representantes; o povo poderia “cruzar os seus braços” que estariam representados os seus interesses.

Em paridade de entendimento, mas muito antes dos constructos schumpeterianos, na Europa do séc. XVIII, quem irá possibilitar a participação indireta (democracia representativa), após a Revolução de 1789, modificando a concepção

⁴⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Porto Alegre: L&PM, 2008, p. 42.

⁴⁵ PATEMAN, op. cit., p. 14.

⁴⁶ SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 296.

⁴⁷ SANTOS, Boaventura Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). *Democratizar a democracia*. os caminhos para democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 45.

de Rousseau, é Sieyès, para o qual poderia existir possibilidade de se representar a soberania popular:

O abade Sieyès é outro autor que muito contribuiu para a formação da teoria democrática moderna, ao reivindicar o espaço do “terceiro estado”. Muito superior em número frente à nobreza e ao clero, o “terceiro estado” é, excluídas as outras duas ordens, tudo para o Estado: um tudo oprimido, mas apto a constituir uma nação completa – único titular legítimo do poder, consoante o pensamento iluminista -, já que consiste em um corpo de associados regidos por uma lei comum e representados pela mesma legislatura. As ordens privilegiadas, por sua vez, garantidas por leis especiais, reúnem-se à parte dos demais e, por conseguinte, seus representantes políticos defendem seus interesses particulares, sendo, pois, estranhas à nação. O interesse geral é, de fato, defendido pelos representantes do “terceiro estado”, os quais, porém, não possuem o poder de decisão, que está nas mãos dos privilegiados. Assim, **o “terceiro estado”, sem privilégios, não tem liberdade, e, sem uma representação política efetiva, nada é. Para que se torne algo, deve ser representado por deputados verdadeiramente seus, em número igual aos das demais ordens, pedindo, “pois, que os votos sejam emitidos ‘por cabeça e não pode ordem’”, o que o favorece, em função de ser incomparavelmente mais numeroso.** É a igualdade ou igual consideração no Estado que é aqui reivindicada; e, no limite, é a elaboração de uma Constituição que se busca. Para tanto, deve ser instalada uma assembléia nacional, que pode ser composta somente pelo “terceiro estado”, o único que constitui a nação, entidade inapreensível que permite limitações ao poder e na qual reside a soberania máxima. **A democracia, neste contexto, é o sistema de governo constitucional que representa a vontade geral.** Note-se que Sieyès defende, em verdade, os interesses da burguesia, que, juntamente com a massiva população de não-proprietários, compõe a ordem sem privilégios e deve fazer a representação de todos, independentemente das diferenças econômicas existentes dentro da própria terceira ordem. **Surge, a aceitação da representação dos interesses políticos e firma-se o entendimento de que a vontade geral pode ser exercida de modo indireto, ao contrário do postulado rousseauiano.** Contudo, a idéia (sic) de unidade social, sem divisões, defendida pelo autor, afasta-se da igualdade, em função da oposição entre privilegiados e proprietários e da desconsideração dos não-proprietários⁴⁸. [Grifou-se].

Independentemente de outros autores que acabaram por aprimorar ou até mesmo expandir essa ideia representativa, como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein⁴⁹, a mesma, na atualidade, mostra-se disforme da concepção almejada para a efetivação do ideário democrático que atua de forma a trazer o cidadão ao encontro da Administração Pública. Note-se a percutiente observação de Leal sobre as insuficiências do modelo hegemônico de Estado/administração que vigorou durante o liberalismo.

⁴⁸ DOBROWOLSKI, op. cit., 2007, p. 22-23.

⁴⁹ PATEMAN, op. cit., p. 14.

Esta leitura do Estado como condições e possibilidades de governos regidos pelos termos da Lei, portanto, não é suficiente quando se pretende enfrentar os conteúdos reais da existência de sociedades dominadas pelas contradições econômicas e culturais e das cidadanias esfaceladas em sua consciência política. Em outras palavras, a Democracia Liberal, ao designar um único e verdadeiro padrão de organização institucional baseado na liberdade tutelada pela lei, na igualdade formal, na certeza jurídica, no equilíbrio entre os poderes do Estado, abre caminho à conquista da unanimidade de um conjunto de atitudes, hábitos e procedimentos, os quais, geralmente, refletem a reprodução do *status quo* identificado com projetos de sociedade mais corporativos do que comunitários. Em tal quadro, compete ao Estado o Direito tão-somente regular as formas de convivência social e garantir sua conservação; *a economia se converte numa questão eminentemente privada e o direito, por sua vez, se torna predominantemente direito civil, consagrando aos princípios jurídicos fundamentais ao desenvolvimento capitalista, como os da autonomia da vontade, da livre disposição contratual e o da pacta sun servanda*⁵⁰.

Frise-se que a sistemática representativa, como forma hegemônica, também decorre de um sistema burocratizado de Administração Pública, inviabilizando a criação de procedimentos que vislumbrem a facilitação do povo na tomada de decisões, procurando resplandecer a centralização decisória e a ineficácia de efetividade da mesma. A ideia da necessidade de especialista nas tomadas de decisão, como preceitua Bobbio⁵¹, também foi argumento para a perpetuação desse sistema.

Outro ponto que delimita Santos para a ineficácia da possibilidade de participação mais direta da sociedade era a levantada pela extensão territorial de um país, em que, citando Robert Dahl, vislumbrou:

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. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os representantes⁵².

⁵⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 31-32.

⁵¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Paz e Terra, 1986, p. 33-34.

⁵² SANTOS, op. cit., 2002, p. 48.

Ao ampliar-se o debate sobre a necessária superação dessa concepção hegemônica, tendo em consideração as peculiaridades que poderiam resplandecer o ideário representativo, é importante o entendimento de Santos em que elucida três dimensões dentro da seara representativa: “a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas”.⁵³ Tendo em vista estas três dimensões, pondera o autor:

Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades. A representação não garante, pelo método de tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas e um processo de re-representação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas.⁵⁴

Felizmente, com a Carta Política de 1988, o Brasil adentrou um novo cenário de viabilidades participativas, principalmente em decorrência da adoção de um Estado Democrático de Direito, que, por sua essência, provém da soberania popular. Mesmo que o sistema eleitoral brasileiro seja de viés representativo, o mesmo detém peculiaridades que lhe prestam ao enfrentamento e superação dessa concepção antiga.

Em uma breve análise do que se exporá no item seguinte, pode-se ver que o legislador enfocou três formas passíveis, não excluindo outras, da sociedade exercer seus direitos decisórios de forma direta, consubstanciando-se o ideário de soberania popular. Essas formas são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Elencados no artigo 14 da Carta Magna, esses instrumentos de participação coadunam com a superação do método de procedimento eleitoral.

Contemporaneamente, outras formas de participação popular vêm tomando destaque, tais como os conselhos municipais, as votações das leis orçamentárias e,

⁵³ SANTOS, op. cit., 2002, p. 49.

⁵⁴ SANTOS, op. cit., 2002, p. 49-50.

ainda, as próprias políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local. Essas formas de interação entre Estado e sociedade detonam o crescimento do que se vislumbra de Democracia Participativa, a qual, além de transformar a participação em instrumento de educação pelo seu exercício⁵⁵, acaba tornando a soberania popular visível aos olhos de todos os cidadãos brasileiros.

Nesse ínterim, é imperioso que se possa destacar a ideia de democracia que essas políticas públicas representam, vislumbrando a necessidade de maior participação na construção de um Estado que realmente seja democrático, afinal, se poder emana do povo, deve ele, na maioria dos casos possíveis, poder exercê-lo sem a necessidade de filtros representativos.

1.3 A construção da democracia participativa como instrumento de efetivação dos interesses sociais: a efetivação do Estado Democrático de Direito

Independentemente da incapacidade atual de superação total da sistemática representativa como forma primordial e quase monopolista de tomada de decisões, é preciso viabilizar a efetivação de outros instrumentos que resplandeçam o princípio democrático.

O problema central, pois, que a teoria política moderna e mesmo contemporânea tem de enfrentar, e como justificar a ideia de representação política e sua consequência mais imediata, o Estado, enquanto estrutura de poder impessoal e legalmente circunscrita, em face do cada vez maior plexo de direitos, obrigações e deveres individuais e sociais que surgem das multifacetadas relações que operam no mundo da vida. Em outras palavras, como o Estado soberano deve se relacionar com o povo soberano, que é reconhecido como a fonte legítima dos poderes institucionais⁵⁶.

⁵⁵ PATEMAN, op. cit., 1992, p. 63.

⁵⁶ LEAL, op. cit., 2006, p. 20.

A Carta Política atual, diferentemente das antigas, expõe três formas de participação da população, procurando resguardar os interesses sociais na consecução da soberania popular.

Assim, aparte do fato de que o exercício direto do poder de decisão por parte dos cidadãos não é incompatível com o exercício indireto através de representantes eleitos, como demonstra a existência das constituições e instituições modernas e contemporâneas, tal qual a brasileira vigente – que prevê o instituto do plebiscito e do referendium popular -, onde tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida – matéria que, aliás, faz a diferença em termos de qualidade do modelo⁵⁷.

A Constituição Federal elucida que, além do voto, que consubstancia a delegação de poderes aos nossos representantes, faculta, ao preceituar em seu artigo 14, que a participação poderá se consubstanciar através de *referendum*, plebiscito e iniciativa popular. Cinja-se que a uma primeira vista esses institutos parecem tecer aquilo que denomina-se de democracia direta, mas, é imperioso desconstituir tal ideário, pois, tratam-se, conforme preceitua Dallari, de institutos de democracia semidireta⁵⁸. Em conformidade com o autor, independentemente de a vontade ser expressa por uma instrumentalização de decisão direta, essa, não resguarda a ampla deliberação, sendo, assim, denominada de semidireta.

Dallari nos ensina que o *referendum* é a “consulta à opinião pública para introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante.”⁵⁹.

O *referendum* é uma modalidade de participação que já foi utilizada no Brasil na votação referente à permissão ou não da comercialização de armas e munições em todo o território brasileiro. Note-se que o povo se manifestou de forma ordeira,

⁵⁷ LEAL, op. cit., p. 21.

⁵⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 153.

⁵⁹ Ibidem, p. 153-154.

através do voto, em que, independentemente do debate alcançado, o mesmo não se sucedeu em pequena escala, sendo apenas jogadas propagandas de ambos os lados para tentar convencer os votantes a seguirem um tipo de viés ou outro. Venceu o voto pelo bom senso, venceu o voto que resplandeceu um direito fundamental, o direito de proteger-se.

Da diferença entre *referendum* e plebiscito, importante se faz a explanação do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes:

A diferença entre plebiscito e referendo concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva)⁶⁰.

Hermany lembra que essas formas de participação popular, infelizmente, dependem da deliberação do Legislativo Oficial, necessitando, por uma grande gama de parlamentares, que sejam disponibilizadas, as propostas, antes de serem levadas ao conhecimento do povo. Diz o autor: “o povo somente seria convocado quando houvesse certeza de sua concordância em as políticas governamentais, ou seja, no momento em que o governante vislumbrasse o apoio das massas [...]”⁶¹.

Como último instituto elencado no art. 14 da Carta Magna, a iniciativa popular se reveste da possibilidade, como delimita Dallari⁶², de um determinado número de eleitores viabilizar uma proposta de projeto de lei, sendo, posteriormente, votado pelo Parlamento. O art. 61, § 2º da Carta Política define que a iniciativa popular será exercida em decorrência de “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 752.

⁶¹ HERMANY, Ricardo. (Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 187.

⁶² DALLARI, op. cit., 2005, p. 14.

de cada um deles.”⁶³. Note-se que a dificuldade de efetivação desse instituto é tremenda, inexistindo, em nível Brasil, alguma vez efetivado.

Mesmo positivados na Carta Política de 1988, esses institutos detêm uma regulação infraconstitucional. A lei que regula o *referendum*, bem como o plebiscito e a iniciativa popular é a Lei 9.709 de 1998, que estabelece as diretrizes para viabilizar a utilização desses institutos. Nesse sentido, Bonavides elucida de forma clara as intenções do legislador quanto a sua formação:

Do ponto de vista formal, resguardou-se a legalidade. Mas do ponto de vista material [...] o problema subsiste, porquanto a fragilidade e insuficiência dos conteúdos participativos da lei em tela certificam manifesta ofensa ao princípio da legitimidade, tendo-se em vista que o legislador sufocou e invalidou o desígnio constituinte de fazer do povo, no exercício da democracia direta, a peça chave do regime, qual se infere da interpretação da letra e do espírito principiológico que move o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal. [...] A lei 9.709 é muito mais um atestado da incúria do Congresso em fazer efetiva a vontade constitucional, com respeito ao exercício da soberania popular na sua dimensão mais legítima. Um escandaloso bloqueio, como se vê, de quem legisla de costas para o povo!⁶⁴.

A democracia participativa supera esses institutos albergados pela Carta Política. Não está errado Bonavides ao delimitar que o art. 14 da Constituição Federal é inconstitucional por ser um escandaloso bloqueio da participação popular, pois, além de ser regulamentado por uma lei que deixa a participação condicionada ao arbítrio dos interesses do Congresso Nacional, restringe a voz do povo. Um Estado democrático não pode instituir meios de inviabilizar a plenitude do interesse do povo nas tomadas de decisões pelo governo.

Müller ironiza a Constituição brasileira ao delimitar que o “poder emana do povo”, mas, esse poder estaria condicionado a uma infinidade de normas regulamentadoras, as quais foram votadas e promulgadas pelos representantes

⁶³ Cf. art. 61, § 2º da Carta Política. BRASIL. Constituição Federal. *Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, em 05 de outubro de 1988.

⁶⁴ BONAVIDES, op. cit., 2001, p. 108.

desse mesmo “povo”⁶⁵. Isso destoa à ideia democrática, recaindo em uma ideia de participação condicionada aos anseios dominantes, vinculadas às políticas e normas já postas pelos detentores do poder. Dessa forma, inexistiria participação efetiva da sociedade.

Para haver uma verdadeira e total democracia participativa, que já de antemão se entende, num cenário como o brasileiro, inviável em face dos fatores históricos e ainda, em boa parte da sociedade, dominantes, seria necessária uma sociedade altamente participativa e em que todos os sistemas políticos⁶⁶ vislumbassem-se democratizados⁶⁷. Em face dessa dificuldade, o que se pode ter, ao máximo, é um conceito ideal de democracia participativa, a qual Pateman assim elucida:

[...] democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. [...] A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos.[...] A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo⁶⁸.

Dessa forma, a democracia participativa, como preleciona Gret, gera um novo espaço público em que o Estado também se submete aos interesses sociais, voltando-se para quem detém o poder, ou seja, o povo. Esse Estado deve responder por suas ações e os interesses particulares dos que governam devem passar por um

⁶⁵ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 89-90.

⁶⁶ A definição de “político”, dentro da democracia participativa, pode ser entendido como preleciona Pateman ao citar Dahl, que é “qualquer padrão persistente de relacionamentos humanos que envolvam, de maneira significativa, poder, governo e autoridade.” PATEMAN, op. cit., 1992, p. 62.

⁶⁷ PATEMAN, op. cit., 1992, p. 61.

⁶⁸ PATEMAN, op. cit., p. 60-61.

filtro da crítica de toda a sociedade. O Estado realmente se torna público⁶⁹. E prossegue o autor delimitando que essa forma de democracia estimula “[...] o desenvolvimento de um poder popular autônomo, a democracia participativa é um instrumento poderoso para lutar contra a privatização do Estado pelas classes dominantes [...]”⁷⁰, o que é primordial em um Estado paternalista e em que o privado se “confunde” com o público.

Dessa forma, condensam-se a viabilidade estatal de um espaço público que permite e fomenta o debate, estimulando e educando⁷¹ a sociedade na técnica da participação e do resguardo dos interesses sociais em detrimento de alguma classe dominante que se apreende do Estado, efetivando-se as decisões populares. Com a democracia participativa se pretende democratizar o Estado, retirando dele a onipotência decisional, estimulando quem detém a soberania, ou seja, o povo, a efetivar-se cada vez mais como conjunto de cidadãos com ativez social⁷² em prol do bem comum. Nesse sentido elucida Bresser Pereira ao afirmar que “os cidadãos serão tanto mais cidadãos quanto menos forem meros espectadores e maior for seu compromisso com o bem comum ou interesse público”⁷³, fato esse que se dá pela participação.

Ou seja, nesse novo modelo de democracia, a deliberação (discussão de ideias para a formação da opinião e da vontade na esfera pública) é mais importante

⁶⁹ GRET, Marion. *Porto Alegre: a esperança de uma outra democracia*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 28.

⁷⁰ GRET, op. cit., p.29.

⁷¹ Nesse sentido nos alerta Rodrigues, ao delimitar que, para somar-se a participação qualitativa, o indivíduo deve possuir um processo de aprendizado voltado para democracia desde a escola. Elucida que “sem aprendizagem não há democracia e nem há cooperação. É necessário formar e informar, educando o cidadão, sensibilizando-o para os valores democráticos indispensáveis à aquisição de aptidões cooperativas, visto a democracia ser um regime social particular. Por isso, o campo escolar não pode ser neutro, impedindo os alunos da iniciação nos princípios democráticos, voltados para a solidariedade, a justiça, o respeito mútuo, os direitos humanos e os deveres morais e sociais.” RODRIGUES, Adriano Vasco. *Economia Social: aprender a cooperar*. Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo – INSCOOP. Pensamento Cooperativo. O Terceiro Sector em Portugal. In: *Revista de Estudos Cooperativos*, n. 2, Lisboa, p. 49, 2001.

⁷² MÜLLER, op. cit., 1998, p. 57.

⁷³ BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 88.

que a própria decisão a ser tomada, havendo um *plus* ao simples princípio da maioria:

[...] o mero fato de existência da vontade do maior número não merece por si mesmo nenhum privilégio especial. A vontade da maioria é legítima porque foi determinada ao final de um processo deliberativo em que todos os cidadãos participaram. É o conjunto desses elementos que cria a legitimidade⁷⁴.

Trata-se, pois, de um modelo deliberativo (ou procedimental) de democracia, em que todos os sujeitos/cidadãos tenham as mesmas chances e condições de participação no debate. Ensina Benhabib que o modelo deliberativo de democracia tem vinculação direta com a forma que ele é conduzido, vinculando o ideário racional, equitativo e dialógico entre os membros de determinada comunidade. Somente por esse viés que se vislumbrará a possibilidade de se alcançar a almejada legitimidade e conseqüente racionalidade nos processos de tomada de decisão.⁷⁵

Existe, assim, uma ressignificação dos direitos civis de participação política que deixem de ser meramente direito ao voto e passam a ser direitos de efetiva participação dos cidadãos no processo decisório, especialmente na formação do Direito e das políticas públicas:

Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas. Ela deve realizar-se em formas de comunicação nas quais é importante o princípio do discurso, em dois aspectos: O princípio do discurso tem inicialmente o *sentido cognitivo* de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição da aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito⁷⁶.

⁷⁴ MANIN, op. cit., p. 40-41.

⁷⁵ BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson Luis. MELO, Rúrion Soares. *A democracia deliberativa*. São Paulo: Singular Esfera Pública, 2007, p. 50.

⁷⁶ HABERMAS, op. cit., 1997, p. 190-191.

Paulo Bonavides capta uma evolução histórica, vinculada aos modelos de Estado (liberal, social e democrático de direito) da significação dos direitos de participação política:

No primeiro momento avulta o legislador que faz a lei, inviolável e suprema. Consagra-se o *princípio da legalidade*. É a época em que prepondera o dogma do racionalismo político e jurídico, em que avulta a inspiração jusnaturalista, logo transmutado num positivismo a caminho da máxima estabilidade. No segundo momento a revolução contemporânea dos direitos fundamentais elevados à categoria de princípios, e grandemente desprovidos já de seu teor meramente subjetivista, peculiar à versão liberal de poder e direito, fez despontar a definitiva supremacia normativa da Constituição sobre a lei. Formulou-se então o *princípio de constitucionalidade*, e introduziu-se a idade nova dos valores e princípios, que determinam a nova base de normatividade dos ordenamentos jurídicos e, ao mesmo passo, o advento da Constituição aberta. Em rigor, Constituição aberta de modo algum, nesse âmbito conceitual, significa perda da rigidez da Constituição. Um terceiro momento, todavia, já se vislumbra com a formação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito⁷⁷.

Um dos exemplos clássicos que se possui de democracia participativa, em que o cidadão é chamado para a participação e em que há a efetividade do interesse social em comunicação com a Administração Pública é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, o qual, inexoravelmente, é o maior reflexo de democratização de direcionamento de recursos públicos em áreas que a sociedade entende fundamentais para a consecução dos seus interesses mediatos e imediatos.

Em consonância com a observação do Orçamento Participativo, que será mais bem-exposto no curso dessa dissertação, Santos elucida a característica da transparência como fundamental para caracterizar o ideário de democracia participativa, que merece o devido resguardo. Elucida o autor:

É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa. Essa transparência depende de três fatores principais: da

⁷⁷ BONAVIDES, op. cit., 2001, p. 35.

gestão eficaz das ações de participação; da sua relação direta com os resultados concretos; e da capacidade de "retorno" das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa sempre que esta se expande além das microssociedades⁷⁸.

Bresser Pereira ainda é mais enfático ao delimitar que a garantia da sobrevivência da democracia participativa está justamente na transparência vislumbrada em prol do resguardo da *res publica*⁷⁹. Note-se que para haver uma democracia participativa, o interesse de participação deve provir dos cidadãos, mas deve o Estado gerar condições de que o cidadão participe e, de forma eficaz.

Um governo ou uma sociedade pois, nos tempos modernos, está vinculado a um outro pressuposto que se apresenta como novo em face das Idades Antiga e Média, a saber: a própria idéia (sic) da democracia. Para ser democrático, pois, deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, que assegure o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, demarcadas por aquelas instâncias participativas, sejam oficiais ou espontâneas, fruto da organização de segmentos comunitários (estamos falando das Organizações Não-Governamentais, das Associações Cívicas, dos Sindicatos, dos Conselhos Populares – municipais e estaduais, etc.)⁸⁰.

Santos prossegue delimitando que a gestão eficaz das delineadas ações participativas se reveste de caráter complexo, pois, como preceitua o autor, envolve diversos fatores, dentre eles: “frequência, organização e duração das reuniões; facilidade de acesso aos locais de reunião; relação positiva entre o investimento na ação de participação e seus resultados”⁸¹.

No que pertine à relação direta da participação com os resultados, o autor nos depreende, que, focando-se no caso do Orçamento Participativo, seria a garantia de distribuição de recursos, mas, se se ampliar esse ideário para implantá-lo no debate da democracia participativa, pode-se notar que a garantia de resultados provém da

⁷⁸ SANTOS, op. cit., 2002, p. 552.

⁷⁹ BRESSER PEREIRA, op. cit., 2002, p. 91.

⁸⁰ LEAL, op. cit., 2006, p. 27.

⁸¹ SANTOS, op. cit., 2002, p. 552.

efetivação prática das decisões tomadas pelos cidadãos. Essa postura é a forma de maior estimulação à participação, pois a população notaria que suas decisões são respeitadas e concretizadas pelo Estado.

Já quanto ao ponto das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa, Santos, mesmo que pontual na experiência do Orçamento Participativo, ensina que a convivência entre sistemáticas representativas dentro do ideário democrático participativo recai na criação de projetos pedagógicos para reverter a visão individualista anti-solidária que impera em uma sociedade que tem como foco o individualismo da posse material e da mercantilização⁸².

Nesse processo, o princípio do discurso⁸³ constitui-se numa espécie de filtro temático do poder comunicativo existente na sociedade para a estatuição jurídica (transformação em poder administrativo), ou seja:

Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Quando se considera essa prática como um processo destinado a resolver problemas, descobre-se que ela deve a sua força legitimadora a um *processo democrático* destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas⁸⁴.

Destarte, evidenciadas as bases teóricas e jurídicas que possibilitam e demandam a criação de uma nova postura democrática por parte do Estado e da cidadania, notadamente no Brasil após a Constituição Federal de 1988, como efetivar essa nova democracia?

⁸² SANTOS, op. cit., 2002, p. 553.

⁸³ “D: São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”. HABERMAS, op. cit., p. 142.

⁸⁴ HABERMAS, op. cit., p. 213.

A necessidade de participação popular nas decisões políticas (sem depreciação da importância da representação legislativa) resta clara do que aqui se deixou exposto e é condição de possibilidade de um Estado Democrático de Direito. Todavia, onde efetivá-la? Espaços menores tendem a ser mais propícios à participação. No caso brasileiro, a menor unidade federativa e a mais próxima ao cidadão é o município, que recebeu, à luz do princípio da subsidiariedade, distinta importância e autonomia no bojo da Carta Política, sendo que o objeto do próximo capítulo será justamente esse, ou seja, o de buscar as possibilidades de construção de uma nova administração no município por meio da participação: a chamada gestão pública compartilhada no município.

2 A IMPORTÂNCIA DO ENTE MUNICIPAL NA CONCREÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA: a necessidade de aproximar o cidadão nas tomadas de decisão da Administração Pública Local

É historicamente visível que a ideia de participação nunca esteve ligada aos interesses sociais em nosso país, afinal, a ideia de o povo participar era totalmente desvinculada dos interesses dominantes. O povo era visto como algo que deveria ser gerido, como uma massa disforme de interesses.

Nesse viés de dominação, o município foi o que mais sofreu com as ingerências e desmandos dos governos centrais, sendo-lhe expurgada qualquer autonomia político-administrativa que viabilizasse a concreção dos interesses locais em detrimento dos centros dominantes. Sem uma verdadeira autonomia, o município ficou relegado, até a Carta Política de 1988, aos desmandos e regências dos que alocavam para si os recursos financeiros, ou seja, o Estado e a União.

Somada à ideia de subsidiariedade, a qual entende plausível o fortalecimento do local em detrimento do geral, a Carta Política efetivou a viabilidade de autonomia político-administrativa por parte desse ente federativo, pois lhe viabilizou receita própria. A questão da autonomia fica visivelmente vinculada à possibilidade de uma gestão de cunho compartilhado, elencado como forma de administrar a *res publica* junto com a sociedade.

Em nível local, essa ideia ganha força, afinal, a facilidade de acesso aos governantes municipais e aos próprios problemas do município, ensejam o fortalecimento da participação popular na construção e efetivação de um ideário democrático de gestão. É nesse sentido que o ente municipal ganha visibilidade e capacidade de empoderar o cidadão que faz parte do seu espaço territorial, demonstrando que o mesmo pode interagir de forma direta e contumaz nos assuntos atinentes a sua comunidade local.

Adentrando na temática proposta no presente capítulo, é imperioso destacar a ideia da subsidiariedade como princípio implícito no ordenamento jurídico, vislumbrado na relevância que o município apreendeu em face da Carta Política de 1988.

2.1 O princípio da subsidiariedade como base principiológica para justificação da atuação municipal: prerrogativas e possibilidades

Antes de qualquer avanço no tema proposto no presente estudo, é imperioso que se abra o debate sobre a justificativa que se dá em face da primazia do município em detrimento dos demais entes federativos no trato das questões sociais e participativas para a consecução, pelo menos teórica, da viabilidade de fundamentação de um direito social condensado em nível local.

Sabe-se que com o art. 18 da Carta Magna, o município adotou a forma de ente federativo, empreendendo para si uma elevação substancial na sua estrutura jurídica em relação aos Estados-Membros e à União, comparativamente às Constituições passadas. Independentemente de ainda serem criados pelo Estado-Membro, conforme preceitua o art. 18, § 4º da Constituição Federal, o município encontra-se em nível paritário aos demais entes, não havendo subordinação entre si.

Corralo denota que é justamente pelo viés federalista dado pela Carta Política de 1988, que se vislumbra a intrínseca relação da visão constitucional moderna em permitir, de forma positiva, maior autonomia ao município, resguardando o mesmo de não sofrer ingerências das esferas superiores⁸⁵.

A ligação entre os cidadãos e seus governos locais é notoriamente perceptível, sendo mais fácil e ágil o contato dos mesmos com seus representantes. Nesse diapasão elucida Périus ao asseverar a potencialidade municipal como gerência predominante da vida intersubjetiva, pessoal e laboral do cidadão:

⁸⁵ CORRALO, Giovani da Silva. *Município – Autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 151.

É no município que o homem nasce, vive e morre. Recebe os primeiros serviços da saúde, da educação. É no município que somos cidadãos, expressamos nossa cidadania, exercemos nossos direitos mais elementares e cumprimos nossos deveres mais essenciais. Chegou a hora, portanto, de mudar, começando a definir um novo Brasil a partir da célula básica, que é o município. Com mais recursos, com independência administrativa, alcançar-se-á uma democracia mais participativa, soluções mais rápidas e mais adequadas aos interesses dos cidadãos, e por certo haverá menos burocracia e mais controle direto sobre as ações administrativas do Poder Executivo e maior participação no Poder Legislativo, pois prefeitos e vereadores vivem mais junto à população, sentem de perto os problemas de seus habitantes e convivem com sua cultura e a sua história⁸⁶.

Corroborar com o presente entendimento Ladislau Dowbor ao delimitar que o eixo substancial que está se verificando na contemporaneidade é uma progressiva valorização do local frente ao nacional. Ensina o autor:

É no nível local que se podem realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas. Essas ações dependem vitalmente de soluções locais e momentos políticos, e as propostas demasiadamente globais simplesmente não funcionam, na medida em que enfrentam interesses dominantes organizados e complexidades políticas que inviabilizam os projetos⁸⁷.

A ideia de que o município deve interagir com maior primazia no trato local com os seus cidadãos, criando laços e fomentando a participação dos mesmos, provém da ideia de subsidiariedade.

Essa ideia remonta ao ideário doutrinário da Igreja Católica, resplandecendo a visão de que o que pode ser feito em nível local ou individual, não deve, necessariamente, ser realizado por instâncias superiores ou coletivas⁸⁸. Ensina Baracho que:

⁸⁶ PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2001, p. 274.

⁸⁷ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 35.

⁸⁸ SANTOS, Manoel Augusto Santos do. *O primado pontifício: estudo sobre a fundamentação e o significado do primado do pontifício em vista da proposta do Papa João Paulo II na encíclica Ut unum sint*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997, p. 131.

O Papa Pio XI declarou que seria cometer injustiça, ao mesmo tempo que torpedear de maneira bem criticável a ordem social, retirar dos agrupamentos de ordem inferior, conferindo-as a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer. Posteriormente, o princípio é regularmente reafirmado em outra Encíclica, sendo assim formulado: As relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermediários, devem ser regidas e equilibradas pelo princípio de subsidiariedade⁸⁹.

Prossegue o autor afirmando que tal princípio, à época, gerou uma séria desconfiança e preocupação dentro da ordem jurídica, pois essa seria a mesma lógica que permitiria à sociedade civil lidar com o Estado, destoando-se apenas do ideário católico de organização da Igreja⁹⁰. Há, dessa forma, pelo princípio da subsidiariedade, uma compreensão de que o ordenamento jurídico deveria resplandecer a proteção ao indivíduo em detrimento das estruturas institucionais. Baracho afirma que “o princípio de subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade, procura inclusive suprimi-la”⁹¹.

A essência que perfaz o princípio da subsidiariedade aduz uma possibilidade de inviabilização de uma atuação de um ente superior sobre um inferior, aplicando-se de igual forma como instrumento de restrição estatal. Nesse sentido Baracho afirma que

O princípio da subsidiariedade aplica-se em numerosos domínios, seja no administrativo ou no econômico. Apesar de sugerir uma função de suplência, convém ressaltar que compreende, também, a limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior. Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado. Postula-se, necessariamente, o respeito das liberdades, dos indivíduos e dos grupos, desde que não implica determinada concepção das funções do Estado na sociedade⁹².

Ao focar a questão da subsidiariedade como princípio de um ordenamento jurídico, mesmo que implícito, reforça Hermany que tal princípio é vinculado

⁸⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 25-26.

⁹⁰ Id., ib., p. 26.

⁹¹ Id., ib., p. 30.

⁹² BARACHO, op. cit., p. 26.

umbilicalmente com a descentralização do poder⁹³. Nesse sentido Baracho é muito elucidativo ao destacar que

O princípio de subsidiariedade pode ser aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, verificando-se também, o grau de descentralização. A descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio de subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio de subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes, seja financeiro ou qualquer outro que proponha efetivá-la, bem como de competências. O princípio de subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões a política de descentralização. A compreensão do princípio de subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como em organização complexa pode-se dispor de competências e poderes. Aceita-lo é, para os governantes, admitir a idéia (sic) pela qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes. O princípio de subsidiariedade intui certa idéia (sic) de Estado, sendo instrumento de liberdade, ao mesmo tempo que não propõe a absorção de todos os poderes da autoridade central. A modificação da repartição de competência, na compreensão do princípio de subsidiariedade, pode ocorrer com as reformas que propõem transferir competências do Estado para outras coletividades. Procura-se resolver a questão de saber quando o Estado e as demais coletividades devam ser reconhecidos na amplitude de suas competências. Deverá ser ela exercida em nível local, ao mesmo tempo que se propõe determinar qual coletividade terá sua competência definida. Nem sempre o princípio de subsidiariedade dá resposta precisa a todas essas questões. Ele fixa apenas o essencial, quando visa a orientar uma reforma, uma política, indicando direção, inspirada na filosofia da descentralização⁹⁴.

Como pondera Baracho, existe uma intrínseca ligação entre federalismo e subsidiariedade:

A idéia (sic) de subsidiariedade está intensamente ligada à de federação. A aplicação da idéia (sic) de subsidiariedade leva à conciliação entre as diversidades mais variadas, sem negar a solidariedade do Estado. Sua idéia está assentada na concepção de uma sociedade plural, dotada de sentido mais amplo do que aquele proposto pela democracia, pois visa não somente à diversidade de opiniões, mas à variedade de capacidade e atuação, com efetivação dos fins individuais e sociais⁹⁵.

O princípio da subsidiariedade constitui, portanto, princípio constitucional de distribuição de competências entre os entes da federação, dando primazia ao ente municipal:

⁹³ HERMANY, op. cit., 2007, p. 278.

⁹⁴ BARACHO, op. cit., p. 30-31.

⁹⁵ BARACHO, op. cit., p. 89.

A subsidiariedade funcionará como critério de distribuição de poderes entre o Estado e os outros entes territoriais sempre que a Constituição não disponha ela própria directamente ou remetendo para outros critérios ou princípios jurídicos acerca das atribuições e competências dos referidos entes territoriais. Assim, a subsidiariedade funcionará plenamente como critério principal de repartição de exercício de poderes, dirigido ao legislador cujo espaço de conformação fica assim mais reduzido, ou não funcionará como critério de repartição de exercício de poderes. Admitir que o princípio da subsidiariedade é um mero critério supletivo ou é um princípio puramente hermenêutico implica a não aceitação da subsidiariedade como princípio constitucional reitor da organização e funcionamento do Estado⁹⁶.

Cinja-se que o município tem o realce qualitativo de ser visto como ente federado, privilegiando a concretização e fomentação do ideário participativo e democrático na construção de políticas públicas tendentes a substancializar o texto constitucional. Afinal, o cidadão vive no município e não no ente Estado ou na própria União Federal:

A subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo, e prestacional⁹⁷.

Hermany consubstancia que essa relação de descentralização estaria vinculada ao ideário de Administração Pública Local calcada na viabilidade de maior interação entre os atores sociais com o Estado, permitindo um maior controle e um melhor processo participativo dos cidadãos. Enfoca o autor que

Cabe destacar que esta relação próxima entre Estado e sociedade, numa visão amparada no princípio da subsidiariedade, se manifesta mais claramente a partir de espaços locais de poder. Nesse sentido, destaca as vantagens desta interação a partir da esfera municipal, em que se permite uma visão efetiva dos problemas a serem enfrentados conjuntamente pelo poder público e pela sociedade, esta assumindo uma posição de sujeito ativo no processo de regulação e controle da gestão pública⁹⁸.

⁹⁶ MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O Princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Tese de Doutoramento. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2001.

⁹⁷ BARACHO, op. cit., p. 50.

⁹⁸ HERMANY, op. cit., 2007, p. 278-279.

Reforça o autor que o poder local não deve, necessariamente, ser compreendido como uma solução em si mesmo, desvinculado de estruturas decisórias e ampliativas de articulação social, devendo a sociedade tomar posição, pelos seus cidadãos, na construção dialógica de uma maior envergadura participativa nos assuntos de interesse local⁹⁹. O autor enfoca que:

Essa ação por parte da sociedade tem sua eficácia ampliada a partir da esfera local, ficando o Estado numa posição subsidiária, o que permite o estabelecimento de uma repartição interna de competências entre Estado e sociedade com base numa relação de coordenação. Nesse aspecto, é novamente esclarecedor Baracho (1996), quando destaca a importância desse princípio para consolidação de um pluralismo social, ou seja, uma sociedade que permite a compatibilização dos interesses e anseios dos diferentes grupos sociais, sem prejuízo de uma unicidade organizacional¹⁰⁰.

Após essa imprescindível fundamentação teórica da importância do local em detrimento de espaços maiores, quando aquele possa resolver problemas sociais sem depender destes (notadamente União Federal e Estados), com fulcro no princípio-reitor da subsidiariedade, o qual orientou o legislador constituinte de 1988 na elaboração do Texto Magno, passa-se a avaliar a estrutura do discurso constitucional sobre o município nas esteiras da autonomia e da necessária gestão compartilhada da sua administração.

2.2 A autonomia político-administrativa municipal e a possibilidade de fomentação da participação popular: um debate necessário

É fato notório que na história do Brasil o município sempre seguiu o mesmo parâmetro da sistemática governamental geral, ou seja, depreendia uma sistemática centralizadora e autoritária, só sofrendo alteração desse quadro com a Carta Política de 1988, que procurou efetivar a tão almejada autonomia que o município sempre mereceu.

⁹⁹ HERMANY, op. cit., 2007, p. 281.

¹⁰⁰ HERMANY, op. cit., 2007, p. 281.

Desde os tempos de Brasil Colônia, sempre foi o poder central que delimitava suas normas de cima para baixo, resplandecendo e fomentando um ideário elitista, de marginalização e de exclusão de grande maioria da população brasileira¹⁰¹.

Nesse sentido são elucidativas as palavras delineadas por Prado, que expressa:

Em suma, não se encontra na administração colonial, uma divisão marcada e nítida entre governo geral e local. Acresce ainda, para comprová-lo, que de todos os atos da Câmara, há recurso para alguma autoridade superior: ouvidor, governador, até mesmo à Corte. De outro lado, as Câmaras agem como verdadeiros órgãos locais da administração geral¹⁰².

Prossegue o autor delimitando que a ausência de autonomia municipal à época não era só administrativa, mas também política, pois expõe que a Coroa procurava cercear a atuação mais direta dos membros eleitos, vinculando a atividade política aos interesses gerais¹⁰³. A autonomia municipal em termos participativos também refletiu os interesses do poder geral, desqualificando grande parte do povo brasileiro do seu direito ao voto, impondo uma sistemática de concentração de poder e de total desconsideração por qualquer tipo de espaço de participação.

Cunha, citando João Pedro da Fonseca, assim delimita:

A subordinação do município ao poder central desestimulava e impedia a autonomia das populações. Os municípios gozavam de relativa autonomia permitida ou tolerada enquanto fosse conveniente ao poder central e não

¹⁰¹ CUNHA, Elisabete Darci. *Gestão municipal participativa e o papel da escola*. São Paulo: Annablume, 2005, p. 62.

¹⁰² PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1965, p. 297-298.

¹⁰³ PRADO JÚNIOR, op. cit., p. 108-110.

lhe representasse ameaça. Obediência e mutismo constituíam o dever dos subalternos enquanto os poderosos mandavam e desmandavam¹⁰⁴.

Já na sistemática Republicana, de notório viés liberal, o Brasil formalizou a autonomia municipal, mas manteve a política centralizadora e autoritária inviabilizando qualquer progressão democrática¹⁰⁵. Cunha expõe que a formalização da viabilidade arrecadatória, através de tributos, e, a viabilidade administrativa, ganharam papel significativo na Constituição Republicana; todavia, faticamente, pouco mudou com relação a sistemática colonial, ou seja, o poder central ainda detinha influência praticamente absoluta nas condutas dos municípios. A autonomia municipal careceu notoriamente de substrato de eficácia¹⁰⁶.

Wolkmer, ao discorrer sobre o tema em comento, delimita ao citar Francisco Weffort, que o período republicano, tendo como base liberal, expressou

[...] uma “necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias”, processo esse marcado pela ambigüidade da junção de “formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico”, ou seja, a discrepante dicotomia que iria perdurar ao longo de toda a tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica [...]¹⁰⁷.

Nesse ínterim, vislumbrou-se o problema da legitimação representativa, o qual começou a ganhar destaque. Afinal, para o regime vigorar, necessitava da legitimação pelo voto de um largo contingente de eleitores, os quais estavam justamente nos municípios vinculados aos “Coronéis” ou componentes da oligarquia local.

¹⁰⁴ CUNHA, op. cit., p. 55-56.

¹⁰⁵ MAIA, Eny Marisa. *A Municipalização do Estado de São Paulo 1970/1987: democratização ou descompromisso*. 1989. Dissertação (Programa de Pós-Graduação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 1989.

¹⁰⁶ CUNHA, op. cit., p. 57.

¹⁰⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 94.

Esse esforço tornava-se necessário em face do discurso de aplicação do ideário federalista, o qual era a justificativa dos republicanos para viabilizar a descentralização do poder e o conseqüente aumento do poder local. Mas o que se viu nos autos que se sucederam não foi nada disso.

O Brasil, já na Era Vargas, centralizou-se ainda mais, principalmente em face da indisposição de recursos financeiros aos municípios por parte da União e dos Estados. Nesse sentido, Cunha nos expõe:

A forma de distribuição do bolo tributário fazia com que a realização de benfeitorias municipais, como pontes, pavimentação, viadutos, construção de creches, escolas, habitação popular e outras dependessem de verbas cedidas por instâncias de poder que exigiam, no mínimo, alinhamento político para sua concessão¹⁰⁸.

Com o advento da 2ª Guerra Mundial, automaticamente os debates sobre a autonomia municipal diminuíram substancialmente, permanecendo a estrutura como era antigamente delineada, capaz de sustentar os esforços do poder central em detrimento dos interesses locais, os quais eram eminentemente relegados em face dos interesses políticos de guerra e da inviabilidade de disposição de recursos tributários. Mais uma vez os municípios mantiveram-se sob controle dos poderes centrais.

Após o fim da Era Vargas e a reabertura do processo democrático, de 1945 até 1964, o Brasil, como preceitua Cunha¹⁰⁹, viveu um processo de participação mais intensa, que chegou ao ponto de permitir que todos os cargos políticos fossem disputados através de eleições democráticas. A autonomia municipal, ainda formal, dava a esperança de que seria ampliada a um nível substancial, mas, as reformas tributárias e administrativas que se esperavam não lograram êxito em função do golpe militar que levou o país a uma ditadura.

¹⁰⁸ CUNHA, op. cit., p. 58.

¹⁰⁹ CUNHA, op. cit., p. 59-60.

Nos anos duros do regime militar o município sofreu com o centralismo autoritário e o desrespeito aos eleitos pelo voto popular. O Governo Militar viabilizou a imposição de interventores para administrar os municípios, pouco se importando com os interesses sociais, os direitos dos eleitos, a vontade da população e os interesses locais¹¹⁰. Os partidos políticos, os sindicatos e os movimentos sociais foram duramente combatidos, demonstrando que a participação e a tão almejada autonomia municipal estavam jogadas ao relento da boa vontade dos administradores do governo central, que se utilizavam dos interventores como marionetes para os interesses escusos do regime¹¹¹.

Com o fim do modelo desenvolvimentista alçado pelo Brasil nos anos 70, o regime militar sofreu uma dura queda na sistemática que havia adotado com relação aos municípios, demonstrando, através do levante gradual da sociedade, um certo esgotamento de forças políticas na manutenção do regime golpista. Prova disso é que, em 1980, surge a Frente Municipalista Nacional, almejando retornar ao debate da autonomia municipal e à conseqüente atuação da mesma em prol dos interesses locais. Ela surgiu como resposta à situação de dominação econômica e política sob os municípios. Bem preleciona Guimarães ao afirmar que os slogans desse movimento calcavam em “afirmativas como “o que pode ser feito pelo município não deve ser feito nem pela União nem pelo Estado” e “o cidadão vive no município”, entre outras, [...]”¹¹².

Esse movimento começa a levantar o debate sobre a necessidade da reforma tributária para que o município obtivesse maiores receitas para substancialização da sua autonomia e conseqüente ampliação de atuação, superando o ideário formalista. A questão era pertinente, pois, não existiria autonomia política para efetivar os interesses locais se não houvesse recursos financeiros para tanto, afinal, a

¹¹⁰ CORRALO, op. cit., p. 86.

¹¹¹ GUIMARÃES, José Luiz. *Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: Editora da Unesp, 1995, p. 22-23.

¹¹² Id., ib., p. 23.

dependência financeira do Estado e da União fazia com que o município quase sempre buscasse o conchavo político para conseguir os recursos.

Nesse sentido, Cunha é elucidativa:

Autonomia municipal e descentralização de decisões sobre políticas públicas, com a reforma tributária correspondente, constituem um binômio que revela a necessidade de redefinição de competências e redistribuição de recursos por parte do Estado e da Federação. As principais manifestações de luta dos municipalistas nunca deixaram de destacar a relação positiva entre municipalização e fortalecimento da democracia, com a participação da comunidade¹¹³.

Os frutos dessa luta puderam-se notar com a Carta Política de 1988, que viabilizou a alteração da mera formalidade da autonomia municipal para permitir, financeiramente e politicamente, que o município tomasse frente no resguardo de seus interesses. Mesmo que ainda haja preeminente disparidade e a necessidade de ajuda financeira entre os entes federativos, é imperioso destacar que o município se encontra muito mais forte e muito mais capaz de almejar e efetivar interesses locais do que era nas décadas anteriores a atual Carta Política.

A Carta Política de 1988 inovou em relação às Constituições do passado em determinar que a organização político-administrativa¹¹⁴ da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, resplandecendo a autonomia de todos esses entes. Dentro de uma sistemática democrática, calcada na efetivação dos interesses comuns e sociais, essa redação nos permite depreender a força que o Município recebeu nessa Carta Política, podendo, em face de suas competências constitucionalmente delineadas, atuar firmemente nas searas de interesse local.

¹¹³ CUNHA, op. cit., p.59-60.

¹¹⁴ Ensina o art. 18 "caput" da Carta Política que: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." BRASIL. *Constituição Federal*. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 05 de outubro de 1988.

Nesse mesmo sentido, expõe Bonavides ao dizer que a Constituição Federal elevou o Município a “um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicano”¹¹⁵. Isso principalmente em decorrência da existência de um alto grau de autonomia, que poderia, de fato, se substancializar em face da existência de uma democracia realmente participativa.

Note-se que o legislador delimitou que o Município é um ente autônomo, mas perfectibilizou uma instrumentalização procedimental em prol da efetividade dessa autonomia. Essa “nova autonomia” não deve ser vista com o cunho de liberdade sem limites ou vinculada às liberalidades de seus governantes, mas de uma estrutura positiva delineada e protegida. Dallari é muito feliz ao delimitar que

Observe-se, de imediato, que autonomia não significa liberdade absoluta. Direito é limitação; todo direito é limitado. Por exemplo: por força do princípio federativo, os Estado e os Municípios também desfrutam de autonomia, mas nos limites do disposto nos art. 18, 29 e 30 da Constituição Federal¹¹⁶.

A autonomia elencada no art. 18 da Carta Magna fomenta, como ensina Rodrigues¹¹⁷, a análise do art. 29, caput, que delimita a possibilidade de o Município ser regido por uma Lei Orgânica, que, de forma invariável denota a auto-organização; a eleição de prefeito e vice-prefeito, resplandecendo o ideário, ou capacidade, de autogoverno; a capacidade de criação legislativa (auto-legislação) nos moldes do art. 30 da Constituição Federal, atuando para legislar no que concerne ao interesse local e de forma subsidiária; e, auto-administração em que se denota os demais incisos do art. 30 da Carta Política.

¹¹⁵ BONAVIDES, op. cit., p. 352.

¹¹⁶ DALLARI, op. cit., p. 124.

¹¹⁷ RODRIGUES, Hugo Thami. O Município (ente federado) e sua função social. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, p. 1009.

Dessa forma, pode-se entender que o Município detém a auto-organização, auto-governo, auto-legislação e autoadministração. De forma a complementar, elucida Meirelles que:

A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse (art. 30) e se expressa sob o tríptico aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais)¹¹⁸.

Essas prerrogativas permeiam o ideário Constitucional brasileiro e permitem a reflexão sobre a importância do Município dentro de uma hermenêutica constitucional. Cinje-se que tal hermenêutica deva superar, pela análise sistêmica da Constituição, uma mera aceitação desses elementos como normas passíveis de alteração por parte do legislador constituinte, ou seja, a autonomia que se esta exposta, calcada no ideário máximo democrático, não pode ser reduzida ou extinta.

Nesse sentido, torna-se elucidativo o debate que Bonavides levanta sobre a necessidade de garantir, institucionalmente, a autonomia municipal. Afirma o autor que tal princípio vincula uma proteção constitucional contra qualquer alteração que cause prejuízo a essa autonomia por parte dos Estados-Membros e da União. Mesmo inexistindo a garantia de autonomia como cláusula pétrea, é elucidativa a citação que o autor faz de Carl Schmitt, que expõe:

Pertence ao espírito da garantia institucional da administração autônoma do município, que certos traços típicos – feitos no desenvolvimento histórico característicos e essenciais – devem ser protegidos, por este modo e garantia, contra uma remoção levada a cabo pelo legislador ordinário. Em consequência, não tem o legislador a mão livre no que se refere à organização e ao círculo material de eficácia dos municípios nem tampouco tocante à organização da fiscalização do Estado, se é que a garantia ainda tem, afinal de contas, um conteúdo¹¹⁹.

¹¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 750

¹¹⁹ BONAVIDES, op. cit., p. 355.

Essa visão tão protetiva se encaixa no que preleciona Corralo¹²⁰ ao afirmar que é somente pela autonomia municipal, vista em sua maior amplitude possível, que se poderá perfectibilizar um Estado Democrático de Direito, em que sejam resguardados os direitos fundamentais e de participação, e pelo município fomentado.

Exemplos claros da autonomia municipal podem ser vistos nas administrações populares dos governos da Frente Popular. O próprio Orçamento Participativo denota essa viabilidade prática de utilização da autonomia municipal na construção de espaços democráticos na cidade de Porto Alegre.

Note-se que, em face da viabilidade tributária e gestacional que Carta Política empreende aos municípios, a Frente Popular, na cidade de Porto Alegre, utilizando-se desse expediente, pode, mesmo que de forma não institucional, viabilizar recursos e poder decisório aos integrantes dos bairros em que são desenvolvidas as atividades do Orçamento Participativo.

Sem essa autonomia que é resplandecida pela Carta Política, possibilitando a atuação/dever, dentro de um Estado Democrático, do município, a cidadania plena – por meio de uma nova democracia (de viés participativo, como delimitado no capítulo inicial desta dissertação) – não estaria efetivada, pois restaria maculado o princípio da subsidiariedade e a própria cláusula pétrea do federalismo.

No próximo tópico, pretende-se fazer uma abordagem teórica preliminar e genérica sobre as possibilidades e limites da construção de uma gestão democrática no âmbito municipal a partir da gestão pública compartilhada, no sentido de preparar o aporte a ser realizado no capítulo derradeiro sobre a experiência de um município em especial, ou seja, Porto Alegre e seus dois modelos de construção de uma administração pública voltada à participação direta dos cidadãos na definição e

¹²⁰ CORRALO, op. cit., p. 218.

implementação de políticas públicas e possibilidades de fomentação de um direito social condensado.

2.3 A Administração Pública Compartida Local: o compartilhamento decisório através da criação de espaços públicos dialógicos

Como já se ressaltou no primeiro capítulo desse estudo, a forma representativa de participação se mostrou-se bastante incompreensiva com os anseios sociais, principalmente em um país com tamanhas desigualdades sociais como no caso do Brasil. Dessa forma, superando esse ideário tradicional e calcando-se na necessidade de construção de uma democracia participativa, surge a obrigação de a Administração Pública destoar-se do liberalismo burguês, tecnoburocrático, para permitir, através de procedimentos, uma abertura de gestão aos seus administrados.

Leal faz importante crítica ao paradigma liberal de democracia:

Esta leitura do Estado como condições e possibilidades de governos regidos pelos termos da Lei, portanto, não é suficiente quando se pretende enfrentar os conteúdos reais da existência de sociedades dominadas pelas contradições econômicas e culturais e das cidadanias esfaceladas em sua consciência política. Em outras palavras, a Democracia Liberal, ao designar um único e verdadeiro padrão de organização institucional baseado na liberdade tutelada pela lei, na igualdade formal, na certeza jurídica, no equilíbrio entre os poderes do Estado, abre caminho à conquista da unanimidade de um conjunto de atitudes, hábitos e procedimentos, os quais, geralmente, refletem a reprodução do *status quo* identificado com projetos de sociedade mais corporativos do que comunitários. Em tal quadro, compete ao Estado o Direito tão-somente regular as formas de convivência social e garantir sua conservação; *a economia se converte numa questão eminentemente privada e o direito, por sua vez, se torna predominantemente direito civil, consagrando aos princípios jurídicos fundamentais ao desenvolvimento capitalista, como os da autonomia da vontade, da livre disposição contratual e o da pacta sun servanda*¹²¹.

¹²¹ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 31-32.

Essa necessidade se vislumbra pela falência das sistemáticas participativas voltadas ao campo do voto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. É preciso que haja espaços públicos não estatais para que seja viabilizado o debate e a possibilidade dessas deliberações contaminarem os atos da Administração Pública.

A gestão dos interesses públicos no Brasil, por muito tempo, foi reflexo dos interesses da classe burguesa dominante. Note-se que todo o sistema de representação, vinculado a um ideário instrumental e burocrático, perfazia a sistemática dos detentores do poder perpetuar-se em face dos interesses sociais e públicos.

Essa ideia de dominação dos interesses privados em nosso país não é nova, advindo desde os meados dos séculos passados, quando o Brasil ainda era Colônia Portuguesa. A Administração Pública foi o reflexo única e exclusivamente dos anseios dominantes da Coroa e de seus apoiadores no Brasil. Posteriormente à independência, o cenário continuou igual, o qual Plínio Barreto nos demonstra claramente:

Há 100 anos, quando se emancipou definitivamente da soberania portuguesa, era o Brasil uma terra sem cultura jurídica. Não a tinha de espécie alguma, a não ser, em grau secundário, a do solo. Jaziam os espíritos impotentes na sua robustez meio rude da alforria das credices e das utopias, à espera de charrua e sementes. O direito, como as demais ciências e, até, como as artes elevadas, não interessava ao analfabetismo integral da massa. Sem escolas que o ensinassem, sem imprensa que o divulgasse, sem agremiações que o estudassem, estava o conhecimento dos seus princípios concentrado apenas no punhado de homens abastados que puderam ir a Portugal apanhá-la no curso acanhado e rude que se processava na Universidade de Coimbra¹²².

Durante a Era Vargas, de igual forma, a Administração Pública manteve-se afivelada aos interesses do Executivo, resplandecendo os detentores do poder como

¹²² BARRETO, Plínio. *A Cultura Jurídica no Brasil (1822/1922)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938, p. 13-14.

os signatários da ampliação e direcionamento da mesma. Mas, como preceitua Paula¹²³, nesse período começam as primeiras mudanças da forma que se encontrava estruturada a Administração Pública no Brasil.

O esforço de Vargas na tentativa de mudar o panorama deixado pela República Velha se vislumbrou na criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), o qual detinha as incumbências de viabilizar a modernização e desburocratização do Estado brasileiro, permitindo uma melhor gestão de pessoal, financeira e de planejamento¹²⁴. Acontece que tal tese, em face da sistemática política vislumbrada à época, não permitiu que a Administração Pública se desvencilhasse do ideário patrimonialista e do vínculo direto entre os seguidores do Governo.

Já no período militar, no início do regime, em que se aprimorou e fortaleceu-se o ideário tecnocrático da Administração Pública, houve um novo enfoque ao centralismo, à hierarquização, ao autoritarismo e ao esvaziamento absoluto da participação popular. Nesse sentido Paula ensina que:

[...] durante o regime militar o programa de ação governamental se baseava na linha tecnocrática, pois as decisões eram centralizadas na cúpula governamental e o modelo de gestão se caracterizava pelo autoritarismo e a exclusão da participação social.¹²⁵

Durante a década de 70 vislumbrou-se a necessidade de a Administração Pública romper com o ideário da burocracia tecnocrática extremada como se vivia nos tempos anteriores, vinculando-se à necessidade, principalmente por fins econômicos, de que houvesse uma maior eficiência da gestão pública nacional, afinal, os “ventos” desenvolvimentistas rondavam pelo ideário militar, tornando necessária uma adequação gradual da sistemática rígida de Administração Pública em um viés mais descentralizado.

¹²³ PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007, p. 106.

¹²⁴ Id., ib., p. 107.

¹²⁵ Id., ib., p. 141.

Nesse período é que se pretendeu levar a cabo as delimitações provindas do Decreto-lei 200 de 1967. Nesse sentido, elucida Bresser Pereira e Spink:

A reforma iniciada pelo Decreto-lei n.º 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações¹²⁶.

Mas, como delimita o próprio autor, essa sistemática mostrou-se incapaz de realizar o que se propunha, e, abriu duas chagas que foram duramente sentidas pelo Estado brasileiro nos anos que se seguiram. A primeira delas foi a contratação de pessoal sem a necessidade de concurso público, o que, para o autor, facilitou a manutenção da sistemática patrimonialista e fisiológica do sistema¹²⁷. A segunda foi que a sistemática militar de gestão dos altos administradores não foi respeitada dentro da administração direta, pois, como não havia uma gestão de “carreiras”, a Administração Pública Direta manteve-se vinculada indistintamente aos ramos da Administração Indireta¹²⁸. Preceitua o autor que, dessa forma,

O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais¹²⁹.

¹²⁶ BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2008, p. 244.

¹²⁷ BRESSER PEREIRA; SPINK, op. cit., p. 244.

¹²⁸ BRESSER PEREIRA; SPINK, op. cit., p. 244.

¹²⁹ BRESSER PEREIRA; SPINK, op. cit., p. 244-245.

Com a queda do regime golpista, que manteve patrimonializada a Administração Pública, expandiram-se os debates sobre uma nova Administração Pública, principalmente vinculada ao ideário da desburocratização e ao consequente respaldo aos ditames provenientes do Estado Democrático de Direito, ou seja, do respeito aos direitos humanos e da participação.

O velho conceito de Administração Pública, vinculada ao ideário de que a “administração é o instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”¹³⁰, caía gradativamente, pois, dentro da necessidade de ampliação da participação popular que se vinha gradualmente operando no cenário nacional, a alteração da Administração Pública começou a ser necessária. Note-se que historicamente a Administração Pública funcionava com mera indiferença em relação às aspirações e desejos populares, servindo apenas às “corporações” que, se apoderaram do Estado e vinculavam os interesses particulares dentro do ideário público¹³¹.

Felizmente, com a Carta Política de 1988 pode-se buscar a quebra do paradigma tradicional de Administração Pública, de caráter liberal burguês, “rompendo com a fatispécie autoritária de poder e de modelo de Estado burocrata e decisor, até então hegemônica na formação dos quadrantes administrativos da coisa pública no Brasil”¹³².

Mesmo que a Carta Política fomenta esse debate sobre a necessária alteração do *status quo* da Administração Pública, ela por si só não atingiu rapidamente as mudanças que se buscavam, afinal, a Administração Pública, com esparsas exceções como das Administrações da Frente Popular, ainda manteve por muito tempo a sistemática de dominação tecno-burocrática e, ainda, com a

¹³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 65.

¹³¹ LEAL, op. cit., 2006, p. 68.

¹³² LEAL, op. cit., 2006, p. 69.

democratização, abriu-se aos aproveitadores do Estado a obtenção de cargos nos seus órgãos. Nesse sentido Bresser Pereira delimita que:

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 resultaria de todas essas forças contraditórias. Seria uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesciam com o advento da democracia. Por isso a Constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não à indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração Pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadas – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente nos estados e municípios – clientelismo que se acentuara após a redemocratização.¹³³

Essa reflexão albergada por Bresser Pereira e Spink é relevante, afinal, uma sistemática histórica não muda de uma hora para outra, sem um processo de evolução gradual. Com um simples olhar histórico, como o próprio autor salienta, pode-se ver que com o fim do regime militar e a instauração da democracia, os cargos da Administração Indireta recaíram nas mãos de patrícios políticos do PMDB e do PFL, os quais, ao compor o “Centrão”, nada fizeram para resplandecer os ideários fundacionais da República Federativa do Brasil, calcada nos direitos humanos e em um Estado Democrático de Direito, vinculado a participação popular¹³⁴.

Mesmo considerando relevante essa visão de Pereira, enxerga-se o ideário da redemocratização como forma de ampliação e viabilidade concreta de mudança desse próprio paradigma de dominação, afinal, independente da existência de “parasitas” no Estado, pelo menos, sob o viés democrático, há a possibilidade de controle social e a possibilidade de alterar a situação fática, política e social que se encontram os cidadãos.

¹³³ BRESSER PEREIRA; SPINK, op. cit., 2008, p. 246

¹³⁴ BRESSER PEREIRA; SPINK, op. cit., 2008, p. 246.

Schmidt ampliando o debate, expõe o tensionamento dessa passagem democrática:

[...] tensionamento das instituições democráticas: a liberdade de opinião e de organização proporcionada pela redemocratização propiciou que cidadãos mais participativos passassem a reivindicar uma profusão de direitos assegurados pela nova Constituição a um Estado incapaz de atendê-las em grande parte¹³⁵.

Independentemente da situação que se encontrava a Administração Pública no período do nascedouro da Carta Política, o tensionamento vinculado ao processo de redemocratização em si trouxe à tona a problematização e a necessidade de viabilizar espaços de interação entre sociedade e o Estado.

Nesse ínterim, inicia-se o debate sobre o que se denomina de Gestão Pública Compartida, vinculada ao ideário democrático e participativo, resguardando e procurando efetivar os interesses sociais através da atuação conjunta da Administração Pública e da sociedade.

Essa nova visão de Estado e de Administração Pública, como preceitua Di Pietro, vincula um novo ideário dentro do cerne administrativo brasileiro, permitindo maior insurgência dos atos da administração pública, em que vincula o ideário de Estado Democrático de Direito à participação popular e o Estado de Direito vinculado a justiça material¹³⁶. Essas duas concepções, como preceitua Hermany, focalizam a Administração Pública como viável de efetivar a necessária

¹³⁵ SCHMIDT, João Pedro. O novo Estado, o público não estatal e as instituições comunitárias. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009, p. 2799.

¹³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 67-68.

transformação social e conseqüente transformação política, adequando o texto constitucional ao viés prático¹³⁷.

Como essa visão de Administração Pública se desvincula do ideário meramente formal e tecno-burocrático, muitas críticas à capacidade participativa se mostraram latentes. Nesse sentido Leal traz dois dos argumentos mais utilizados pelos detentores do poder em face da inviabilidade prática de maior participação popular nas decisões públicas decorrentes da complexidade da Administração Pública, os quais resplandecem concernentemente uma visão “esfumaçada” da capacidade de interação social com a *res publica*.¹³⁸

O autor consubstancia que as principais críticas à efetividade da participação popular na Administração Pública dividem-se em dois argumentos ideológicos. O primeiro argumento compõe-se em uma diretriz endógena, como preceitua o autor:

Os argumentos endógenos trabalham com a idéia (sic) de que o tema da administração pública possui um grau de complexidade e especificidade que vai desde sua dimensão gramatical/lingüística até a sua operacionalização, eis que conta com um universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência, deixando os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão sígnica dos seus enunciados e discursos, o que inviabiliza, por conseqüência, a compreensão de suas práticas, eis que decorrência da operacionalização daqueles conceitos e discursos. Em tal cenário, o que resta à sociedade é, tão-somente, avaliar os resultados das ações e políticas públicas, sendo-lhe vedada o atingimento dos níveis de discussão e deliberação sobre a concepção/eleição daquelas ações e políticas - questões restritas às instituições competentes¹³⁹.

Ao analisar friamente o que o autor expõe, os argumentos endógenos realmente são notados, afinal, a Administração Pública acaba por utilizar-se de uma linguagem técnica que inviabiliza o entendimento pelo cidadão comum. Não é fácil a rápida adaptação a essa linguagem própria.

¹³⁷ HERMANY, op. cit., 2007, p. 201.

¹³⁸ LEAL, op. cit., 2006, p. 70.

¹³⁹ LEAL, op. cit., 2006, p. 70.

Já os argumentos exógenos têm vinculação de que a ideia de participação dentro da gestão da *res publica* possuiria limites cognitivos e institucionais, “sendo os primeiros, demarcados pela impossibilidade de a comunidade política ter discernimento pleno dos temas em que estão envolvidos no âmbito da administração pública [...]”¹⁴⁰, e os segundos, delimita o autor, teriam relação com a ausência de organicidade institucional e política, inviabilizando espaços capazes de desempenhar a participação em níveis mínimos.

É importante frisar que essas afirmações para surrupiar a plenitude dos interesses sociais note-se pelos defensores do ideário de democracia representativa, tão combatida no primeiro capítulo do presente estudo, tendo em mente que a única capacidade de interação popular seja através do voto, mantendo-se a ausência de mobilização social e de condições mínimas de compreensão dos atos realizados pela Administração Pública¹⁴¹.

Mesmo que a participação dos cidadãos nas decisões políticas seja algo recente¹⁴², ela se mostra possível de interagir dentro da Administração Pública Compartida, desde que seja viabilizada por essa a possibilidade do cidadão, mediante processos educacionais e informativos, de discutir e deliberar sobre o que lhe irá atingir diretamente. Para a participação ser possível, deve haver um esforço político nesse sentido, sendo de total responsabilidade do Estado viabilizar esses espaços de interação e capacidade de aprender com a participação¹⁴³.

Nesse sentido, elucida Leal ao consubstanciar essa necessidade democrática e co-responsável do Estado em viabilizar esse acesso aos seus administrados:

¹⁴⁰ LEAL, op. cit., 2006, p. 70.

¹⁴¹ LEAL, op. cit., 2006, p. 71.

¹⁴² SCHMIDT, op. cit., 2009, p. 2799.

¹⁴³ PATEMAN, op. cit., 1992, p. 44

É a própria Administração Pública que deve – em nosso sentir e, destacadamente -, criar condições à instituição de uma comunicação e linguagem decodificada e democrática, com o que permitirá a validação racional das questões normativas e operativas de suas ações – já não mais suas, mas de toda a comunidade –, isto porque, tal validade passa a ser compreendida como dependente de um processo intersubjetivo, regulado por razões e por posições tomadas racionalmente. Esta medida permitirá – ao menos metodologicamente – que Administrador e Administrado facilitem o processo de entendimento, visando ao consenso, a partir do uso de uma linguagem que busca, agora, elucidar a própria linguagem administrativa em seus mecanismos de uso na comunicação cotidiana entre os participantes de uma comunidade; é a linguagem se apresentando como mediadora das relações intersubjetivas¹⁴⁴.

A gestão de cunho compartilhado já pode ser vislumbrada perante a sistemática do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, em que, de forma ordenada, através de procedimentos, possibilitou a criação de espaços públicos não estatais em que havia a deliberação, independentemente de institucionalização, para viabilizar que os interesses sociais fossem ouvidos pela Administração Pública de Porto Alegre. Essa visão supera o ideário de cidadão-cliente¹⁴⁵, do cunho administrativo gerencial, repassando à sociedade uma camada de participação preponderante nos rumos da atuação da Administração.

Antes de adentrar no mérito das políticas públicas participativas, notoriamente vinculadas ao ideário de gestão pública compartilhada, é imperioso que se destaque a necessária superação do monismo jurídico para apresentar a ideia de um direito social condensado proposto por Gurvitch, e, a sua viabilidade de concreção pelas características daquelas políticas.

¹⁴⁴ LEAL, op. cit., 2006, p. 75.

¹⁴⁵ BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 119.

3 O PLURALISMO JURÍDICO E A IDEIA DE DIREITO SOCIAL: A necessária superação do ideário monístico para viabilidade de análise teórica de um Direito Social Condensado

A ideia de um ente superior, de uma superestrutura, em reger os laços sociais através da imposição de normas, mostra-se incompreensível em face da atual complexidade vislumbrada na sociedade brasileira. Nosso país, durante os anos de chumbo, como já bem exposto nos capítulos anteriores, passou por situações que demonstraram notoriamente a produção legislativa como instrumento de dominação e opressão social, ao invés de ser reflexo dos interesses sociais.

Dentro desse entendimento, de que o direito deve provir do próprio povo, o qual é soberano em suas tomadas de decisões, amparado por uma Carta Magna que a ele, em uma hermenêutica ampliativa, dá o poder, é preciso pensar a superação do ideário monista, de cunho liberal burguês, o qual apenas utiliza de formas instrumentais para a dominação e a manutenção da opressão sob o povo. Não há espaço, dentro de uma democracia participativa, para abnegar o poder formativo de normas providas do ideário de grupo social, mantendo-se apenas a sistemática representativa de formação de direito para regulação dos interesses sociais, ainda mais em nível local, tal como se propõe a estudar o presente ensaio.

Nesse íterim, optou-se pelos ensinamentos de Georges Gurvitch, o qual, como sociólogo e pluralista, demonstra a viabilidade de criação de um direito paraestatal, provindo do próprio grupo social, o qual poderá reger-se em condensação ao direito de Estado. Nesse sentido entende-se que é possível não romper com o monismo, mas superá-lo pela interlocução dialógica entre outras ordens normativas dentro de um determinado espaço de atuação.

A ideia de pluralismo jurídico sociológico, que Gurvitch propõe, vislumbra a viabilidade teórica e prática de sua teoria de direito social, a qual entende o direito como fato normativo, capaz de articular uma formação progressiva de uma auto-regulação comunitária, a qual pode coexistir com o ordenamento estatal. Nesse sentido, a ideia de direito social de Gurvitch, condensa-se com o ideário estatal, o qual, de uma forma ou outra, limita a formação pura desse direito estatal, devendo ser resguardados os direitos fundamentais, já positivados dentro da Carta Magna.

Nesse sentido, é imperioso elucidar esse entendimento de Georges Gurvitch para que se vislumbre sua viabilidade teórica a partir do estudo posterior do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local na construção de um direito social condensado, em consonância com o ideário democrático e pluralista.

3.1 A imperiosa superação da ideia monista: possibilidades de um pluralismo jurídico sob a égide de Georges Gurvitch

A ideia de monismo jurídico relaciona-se com a visão de uma única ordem jurídica capaz de emanar as normas que regulam o convívio social. Essa ideia, vislumbrada na evolução do Estado Moderno, repercute diretamente na busca de uma legitimidade na produção normativa¹⁴⁶, a qual deveria provir do ente estatal.

No Estado Moderno na sua versão absolutista, como ensina Bobbio, a ordem jurídica era vinculada ao ideário real, em que o mesmo era a figura do Estado e de suas demais instituições. Nesse sentido, elucida o autor:

A principal função do Estado Moderno, na sua versão absolutista, foi precisamente esta: fornecer um padrão objetivo de resolução de conflitos, a lei, a uma sociedade cujo pluralismo poderia levar à dissolução. A lei é simplesmente um comando do soberano. Ela é identificada como jurídica pela sua origem, e não pelo conteúdo. Ou seja, ela pode ser “justa” ou “injusta” sem que isso afete a sua qualificação jurídica. O *jus* deixa de identificar-se com o *justum*, e passa a ser identificado com o *jussum* (comando) do soberano¹⁴⁷.

Na verdade, nessa primeira versão do monismo, visto como ideia de ordem jurídica proveniente da lei e não do Direito, elucida-se uma tentativa, aos moldes hobbesianos, de responder a um mínimo de segurança em face das relações sociais. Bobbio¹⁴⁸ elucida de forma contumaz que essa postura do Estado assegurava a segurança da burguesia em ascensão. Afirma Wolkmer que essa ideia de poder vislumbrada no Estado Absolutista coaduna com o denominado primeiro “ciclo” do monismo jurídico¹⁴⁹.

¹⁴⁶ POGGI, Gianfranco. *A evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 112.

¹⁴⁷ BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006, p. 14.

¹⁴⁸ Id., ib., p. 14.

¹⁴⁹ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 51.

O segundo “ciclo” do monismo jurídico, como preceitua Wolkmer¹⁵⁰, provém da alteração substancial do Estado Absolutista para o Estado Liberal. Para a ordem jurídica, as conseqüências foram profundas, pois o sistema despótico e de domínio autoritário do soberano caiu em detrimento da queda do regime absolutista, vislumbrando não mais o respeito meramente à lei do soberano, mas ao Direito. Nesse sentido, elucida Bobbio ao afirmar que:

No Estado Liberal, o valor dado à segurança alcança um patamar superior àquele realizado pelo Estado Absolutista. Neste último, o Estado fornece segurança contra a ação dos outros indivíduos. No Estado Liberal, a ordem jurídica garante a segurança do indivíduo contra a ação do próprio Estado. Isto porque no Estado Liberal, todo poder é competência jurídica. O próprio poder de criar o direito está juridicamente condicionado. Fora dos quadros impostos pela ordem jurídica, não há exercício legítimo do poder. Essa “juridificação do poder” tem dois níveis. Nos poderes subordinados, fala-se em “legalização do poder”, isto é, todo poder deve ser exercido em conformidade com a lei. Por sua vez, o poder supremo, identificado pelo liberalismo com o Parlamento, é limitado pela Constituição. No Estado Liberal, o império da lei, que, no Estado Absolutista, aplicava-se às relações entre particulares, alcança agora o próprio ente estatal. O poder exercido fora da constitucionalidade e da legalidade é visto como um ato de força, desprovido de legitimidade¹⁵¹.

Esse Estado Moderno que surge dessa intentona burguesa, como preceitua Poggi¹⁵², começa a expor a legitimidade através da instrumentalização e formação de processos normativos jurídico-rationais, em que há notoriedade de despersonalização do poder e certa obediência de uma moralidade motivada, consubstanciada num ideal de conduta correta. A influência do jusnaturalismo nessa fase é notória, repercutindo em ideias de valoração dentro das normas, com vistas a proteger o indivíduo do Estado e de vincular um maior reflexo social nas normas estatais, mediante a sistemática representativa¹⁵³.

Prossegue Wolkmer, afirmando que:

¹⁵⁰ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 51.

¹⁵¹ BOBBIO, op. cit., p. 15.

¹⁵² POGGI, op. cit., 1981, p. 114.

¹⁵³ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 53.

Nesse processo de legitimação, a ordem jurídica, além de seu caráter de generalização e abstração, adquire representação formal mediante a legalidade escrita. A lei projeta-se como limite de um espaço privilegiado, onde se materializa o controle, a defesa dos interesses e os acordos entre os segmentos sociais hegemônicos. Ocorre que, ao criar as leis, o Estado obriga-se, diante da comunidade, a aplicar e a resguardar tais preceituações¹⁵⁴.

Surgem nesse período as codificações, em que o auge do Jusnaturalismo é vislumbrado, resplandecendo o ideário liberal de forma positiva nos ordenamentos jurídicos¹⁵⁵. Denote-se que a classe burguesa, durante esse período, praticamente coíbe toda forma herdada de organização provinda das corporações de ofício, gerando uma enorme centralização de poder, bem como uma unificação legal em prol dos interesses comerciais.

Com a progressiva derrocada do Jusnaturalismo e uma visão voltada ao ideário coativo do direito, principalmente vislumbrada pelo filósofo Rudolf Von Jhering no século XIX, que influenciou a ciência jurídica na sua teorização da necessidade coativa¹⁵⁶ das normas jurídicas para sua efetividade no corpo social, acabou desencadeando uma nova reflexão sobre o monismo jurídico, o qual passou a adotar o direito como força legítima, desencadeando o Estado como o único centro legítimo dessa força e, conseqüentemente, do Direito¹⁵⁷. Concomitante a essa visão, Wolkmer correlaciona esse ideário coativo e centralista do Direito no Estado, invocando a existência, nesse período, de uma atuação mais positiva do Estado na

¹⁵⁴ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 48.

¹⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. A nova interpretação constitucional: Ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: GOMES, Paulo. *Direito Constitucional em evolução: perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 172.

¹⁵⁶ Nesse sentido pode-se, como ensina Miguel Reale, distinguir o significado de coação em utilização de força para obtenção de simplesmente alguma coisa, por mera liberalidade, ou, a utilização de força, legítima, para cumprimento de uma norma válida, de acordo com o ordenamento jurídico de um Estado. Ensina o autor que: "O Direito, como já dissemos várias vezes, é de tal natureza que implica uma organização do poder, a fim de que sejam cumpridos os seus preceitos. Como as normas jurídicas visam a preservar o que há de essencial na convivência humana, elas não podem ficar à mercê da simples boa vontade, da adesão espontânea dos obrigados. É necessário prever-se a possibilidade do seu cumprimento obrigatório. Quando a força se organiza em defesa do cumprimento do Direito mesmo é que nós temos a segunda acepção da palavra coação." REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 71.

¹⁵⁷ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 55-56.

seara socioeconômica, fomentando criações de regras reguladoras ao capitalismo concorrencial¹⁵⁸.

Com essas características subjacentes, o monismo jurídico adentra em seu terceiro ciclo num viés proposto pela Escola de Viena, a qual teve como seu maior expoente Hans Kelsen, que, em seu livro a *Teoria pura do Direito*, consubstanciou o fim da ideia dualista de Direito e Estado, gerando uma unicidade entre ambos, dentro de uma legalidade dogmática de cunho rígido, fulcrada na validade normativa pela produção única e exclusiva pelo ente estatal. Kelsen é elucidativo ao justificar seu pensamento:

Uma vez reconhecido que o Estado, como ordem de conduta humana, é uma ordem de coação relativamente centralizada, e que o Estado como pessoa jurídica é a personificação desta ordem coerciva, desaparece o dualismo de Estado e Direito como uma daquelas duplicações que têm a sua origem no fato de o conhecimento hipostasiar a unidade (e uma tal expressão de unidade é o conceito de pessoa), por ele mesmo constituída, do seu objeto. Então, o dualismo de pessoa do Estado e ordem jurídica surge, considerado de um ponto de vista teórico-gnoseológico, em paralelo com o dualismo, igualmente contraditório, de Deus e mundo¹⁵⁹.

Essa pretensão de vincular o Estado com o Direito, focando a ideia de que só era direito aquilo que provinha do mesmo, permitiu uma das maiores barbáries que já ocorreram na história da humanidade, que foi o genocídio de milhões de Judeus por oficiais alemães, que, ao serem julgados em Nuremberg¹⁶⁰, simplesmente reportavam-se a dizer que seguiam a lei alemã, a qual proveio de um Estado eleito por seu povo e que produziu as normas seguindo os ritos legais. Nesse sentido, Bauman elucidava o perigo de o Estado ser o único “autorizado” a produzir Direito e, ainda, se confundir com ele, afinal, “não há limite ético-moral que o Estado não possa transcender para fazer o que quiser, porque não há poder ético-moral mais alto que o Estado.”¹⁶¹.

¹⁵⁸ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 56.

¹⁵⁹ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 352.

¹⁶⁰ HEYDECKER, Joe J.; LEEB, Johannes. *O processo de Nuremberg*. Rio de Janeiro: Bruguera, 1968, p. 198.

¹⁶¹ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Holocausto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 109-110.

Wolkmer, ao delimitar o “quarto” e último ciclo do monismo, o qual ainda encontra-se em andamento, impõe o esgotamento do mesmo em face das alterações consubstanciais que começaram a ocorrer após a década de 60, principalmente as vislumbradas pelo ideário globalizante e da crise do *Welfare State*¹⁶². Nesse sentido elucida o autor que:

Chega-se, nessa quarta etapa do processo, ao esgotamento do paradigma da legalidade que sustentou, por mais de três séculos, a modernidade burguês-capitalista. Entretanto, a despeito do declínio dessa concepção jurídica do mundo, a variante estatal normativista resiste a qualquer tentativa de perde sua hegemonia, persistindo, dogmaticamente, na rígida estrutura lógico-formal de múltiplas formas institucionalizadas. Isso fica demonstrado nas diferentes tendências formalistas que o neopositivismo legal assumiu no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial. O projeto jurídico positivista, descartando as análises de domínio da prática política e das relações sociais, encastelou-se em construções meramente descritivo-abstratas e em metodologias mecanicistas, assentadas em procedimentos lógico-lingüísticos. Isso significa que, embora a dogmática jurídica estatal se revele, teoricamente, resguardada pelo invólucro da cientificidade, competência, certeza e segurança, na prática intensifica-se a gradual perda de sua funcionalidade e de sua eficácia. É por essa razão que se coloca a inevitável questão da crise desse modelo de legalidade. Por assim dizer, a crise do monismo jurídico estatal vem refletindo o constante “[...] desajustamento entre as estruturas sócio-econômicas e as instituições jurídico-políticas”¹⁶³.

Essa crise que o monismo adentra, abrindo margem para uma discussão mais ampliativa sobre sua decadência, encontra amparo nas sábias delimitações expostas por Faria, que vislumbra o cenário da queda monista ao afirmar que o esvaziamento:

[...] do Direito burguês edificado em torno da concepção de Direito subjetivo e a crescente dificuldade de se definir, em contextos sociais estratificados e estruturalmente diferenciados, combinatórias exequíveis entre legitimidade política e eficácia normativa¹⁶⁴.

¹⁶² WOLKMER, op. cit., 1997, p. 58.

¹⁶³ WOLKMER, op. cit., 1997, p. 59.

¹⁶⁴ FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica*. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 18-19.

A ideia de um direito que não provém meramente do Estado não é recente, sendo um debate que se realiza durante muitos séculos. Billier¹⁶⁵ vislumbra François Géný como o maior combatente do direito exegético, do qual Kelsen foi um dos maiores pilares, demonstrando que o direito não era a mera representação do Estado na lei, mas algo que provinha da dinâmica das relações sociais.

Esse entendimento foi o germe do que se denomina atualmente de pluralismo jurídico, ou seja, uma pluralidade de fontes formativas do direito. Na atualidade, em face das alterações e crises em que o monismo jurídico se encontra, essa ideia vem ganhando força, principalmente pelas forças dos movimentos sociais e da necessidade de uma maior democratização do Direito. Nesse sentido Wolkmer, ao destacar a superação do monismo estatal, elucida que

A edificação da nova instância de normatividade social será capaz de abrir um horizonte que realmente transcenda as formas de dominação da modernidade burguês-capitalista e de sua racionalidade formal impeditiva do “mundo da vida”. Sobretudo, é de se repensar a racionalidade não mais como projeto de totalidade acabada e uniforme, mas como constelação que se vai refazendo e que engloba a proliferação de espaços públicos, caracterizados pela coexistência das diferenças, bem como a diversidade de sistemas jurídicos circunscrita à multiplicidade de fontes normativas informais e difusas. Tal tendência, que aponta para a imperiosidade de se construir um corpo teórico novo, legitima-se a partir de práticas cotidianas disseminadas e interagentes como novos atores sociais. Obviamente que esse escopo impele a uma opção estratégico-metodológica que, diante do quadro configurado, favorece, mais do que nunca, retrabalhar as coordenadas do pluralismo enquanto sistema de referência que expressa o refluxo da política e do jurídico – quer sob a esfera estrita de um pluralismo jurídico, quer sob o ângulo mais amplo de um pluralismo societário de base democrático-participativo¹⁶⁶.

Demonstrada a falibilidade e ineficácia do sistema monista como único e absoluto sistema de produção de Direito, toma relevo as assertivas tecidas pelo eminente sociólogo Georges Gurvitch, as quais denotam um viés reflexivo sobre um pluralismo jurídico de cunho sociológico¹⁶⁷, capaz de apreender as normas

¹⁶⁵ BILLIER, Jean-Cassien. *História da Filosofia do Direito*. Barueri: Manole, 2005, p. 270.

¹⁶⁶ WOLKMER, op. cit., p. 169-170.

¹⁶⁷ Gurvitch assim delimita: “*La sociología jurídica es la parte de la Sociología del Espíritu que estudia la realidad social plena del derecho, partiendo de sus expresiones sensibles y exteriormente observables, en conductas colectivas efectivas (organizaciones cristalizadas, prácticas*

provindas do grupo social e viabilizar sua eficácia em coexistência com as normas estatais, ou, até mesmo, superá-las. Nesse sentido o autor entende que é possível que o mundo jurídico apreenda as condutas e as normatize, vislumbrando a essência de um direito puramente social.

Gurvitch ao seguir os passos de seu predecessor Eugen Ehrlich acreditava na viabilidade de um pluralismo jurídico capaz de buscar o equilíbrio social entre as variadas estruturas dos grupos sociais que se detonavam na seara da sociedade civil, vislumbrando a justiça pela formação de um direito proveniente do grupo social. O melhor conceito que se pode tirar dessa visão é ensinado por Coelho ao delimitar que

O pluralismo por ele descrito representa um equilíbrio entre duas forças antagônicas igualmente poderosas: a política e a social. Pelo lado político, visualiza o passado de um Estado centralizador, monárquico, posteriormente jacobino. Pelo lado social, o histórico da fragmentada sociedade feudal, ou então a Igreja, as corporações e os sindicatos. E reconhece nas sociedades contemporâneas a existência do pluralismo como decorrência da produção de direito tanto no plano supraestatal como no infraestatal. Assim, são centros geradores de normas jurídicas as organizações internacionais em plano superior ao Estado e, em nível inferior, os sindicatos, as empresas, os condomínios, os serviços públicos descentralizados, entre outros. Eles se constituem em centros responsáveis pela geração espontânea de um direito que nasce dos fatos normativos da vida societária¹⁶⁸.

É importante frisar que Gurvitch via o ideário pluralista sob a égide tripartite, vinculada a análise do pluralismo como um “fato”, como um “ideal” e como uma

*consuetudinarias y tradiciones o comportamientos novadores) y en la base morfológica (las estructuras espaciales y la densidad demográfica de las instituciones jurídicas). La sociología jurídica interpreta estas conductas y estas manifestaciones materiales del derecho según las significaciones internas que las inspiran y penetran pasando de los símbolos, tales como las reglas fijadas de antemano, el derecho organizado, los procedimientos y las sanciones, a las reglas flexibles y al derecho espontáneo, de éstos pasa a los valores y a las ideas jurídicas que expresan y finalmente a las creencias e interacciones colectivas que aspiran a estos valores y que aprehenden estas ideas y que se manifiestan en “hechos normativos” espontáneos, fuentes de las fuentes de la validez es decir, de la positividad de todo el derecho.” GURVITCH, Georges. *Elementos de Sociología Jurídica*. Granada: Editorial Comares, 2001, p. 24-25.*

¹⁶⁸ COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do futuro*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 118.

“técnica”¹⁶⁹, em sua essência principiológica. O autor vê o pluralismo diretamente aplicável na jurídica, combinando a liberdade, a dignidade e a autonomia das comunidades e dos indivíduos, de forma não hierarquizada, com o sistema positivo do Estado¹⁷⁰.

O pluralismo visto como um “fato” é observável em qualquer comunidade ou grupo social, como preceitua o autor. Combinado com o ideário democrático, que por si só já denota pluralidade, consubstancia a viabilidade progressiva de fomentação de uma auto-regulação por parte dos membros envolvidos. Exemplos que o autor traz são as cooperativas, que fazem normas entre seus membros, e, a atuação autoregulativa dos sindicatos¹⁷¹. Nesse sentido, expõe o autor que:

Toute société a été toujours un microcosme de groupements particuliers se limitant, se combattant, s'équilibrant, se combinant, s'intégrant et se rangeant hiérarchiquement dans l'ensemble global, microcosme permettant les combinaisons les plus variées, conditionnées par les situations historiques¹⁷².

Essa ideia fomentará o seu ideário de direito proveniente do fato normativo, uma forma de subsunção apreensiva do direito de base, respeitando a ordem normativa do grupo social. O direito surgirá justamente dessa relação de combinação, limitação e equilíbrio entre os grupos de particulares, que interagirão dentro da comunidade.

O pluralismo visto como “ideal” denota uma compreensão da liberdade coletiva e individual, vislumbrada em uma seara harmônica entre os valores morais

¹⁶⁹ GURVITCH, Georges. *La déclaration des droits sociaux*. Paris : Librairie Philosophique J. Vrin, 1946, p. 58.

¹⁷⁰ Id., ib., p. 58.

¹⁷¹ Id. ib., p. 59.

¹⁷² Toda a sociedade se envolve sempre em um microcosmo de agrupamentos particulares se limitando, se combatendo, se equilibrando, se combinando hierarquicamente num conjunto global e se permitindo as combinações mais variadas, condicionadas pelas situações históricas.” Tradução Livre. GURVITCH, op. cit., p. 59.

dos indivíduos e do próprio grupo social ao qual esses indivíduos fazem parte¹⁷³. Tal ideia, como bem preceitua o autor, liga-se novamente ao ideário democrático, o qual, independentemente da apreensão de valores na formação de um direito social, o qual será trabalhado no próximo capítulo, denota a viabilidade formativa do mesmo, sem a intervenção estatal ou impositiva de valores externos¹⁷⁴.

A última forma de ver o princípio pluralista resume-se na sua substância “técnica”, a qual, no entendimento do autor, torna-se um método especial de realização da liberdade humana, dos valores democráticos e da proteção dos indivíduos e dos grupos sociais em face da atuação do Estado. Segundo o autor, essa sistemática busca justamente diminuir a efetivação dos interesses do Estado no âmbito jurídico, permitindo um progressivo enfraquecimento do mesmo em face do grupo social¹⁷⁵. Expõe Hermany que:

Com essa idéia (sic) de direito legitimado pela sociedade, através de uma ótica amparada na democracia, abre-se a possibilidade de a normatividade traduzir-se em formas alheias ao poder legislativo ou ao menos estar mais legitimada por corresponder aos anseios da sociedade. Neste sentido, Gurvitch afirma que a ordem jurídica que encontra sua legitimidade na própria sociedade e não no processo legislativo oficial viabiliza a manifestação e interpenetração de uma pluralidade de ordenações autônomas de agrupamentos particulares, excluído o Estado.¹⁷⁶

Diante dessa exposição dos três elementos que formam a base principiológica delineada pelo autor, pode-se passar ao estudo da sua teoria de um direito social, a qual só poderá desenvolver-se se vislumbra-se esses três elementos formativos.

3.2 Possibilidades e perspectivas da ideia de direito social de Gurvitch: a ideia autorregulativa pela participação

¹⁷³ GURVITCH, op. cit., 1946, p. 59-60.

¹⁷⁴ GURVITCH, op. cit., 1946, p. 60-61.

¹⁷⁵ GURVITCH, op. cit., 1946, p. 62-63.

¹⁷⁶ HERMANY, op. cit., 2007, p. 30.

Demonstrado o entendimento do autor sob o princípio pluralista e sua visão democrática ensejadora das normas jurídicas, é preciso que se possa ampliar a ideia de um direito social aos moldes propostos pelo autor, o qual provém da pureza do direito provindo do seio social.

Se se tomar como base uma ideia de comunidade organizada, a qual detém uma regulamentação definida ou com uma capacidade de regulamentação, pode-se ver, contemporaneamente, que há duas formas possíveis de vislumbrar as relações jurídicas existentes.

A primeira ideia de relação jurídica tem haver com a ideia da individualidade, calcada no ideário do contrato, ou seja, trata-se de uma relação de cunho bilateral entre dois indivíduos dentro de um grupo, ou, um indivíduo e alguns indivíduos. A segunda relação, muito mais ampla, como ensina Billier¹⁷⁷ ao referir Gurvitch, abrange o direito individual, e, é calcada nas relações entre os indivíduos e a coletividade. O “eu” se transforma em “nós”, o que implica, inexoravelmente, que os membros “da entidade coletiva” executem ações ou se abstenham de fazê-las, existindo, como preleciona o autor, como manifestação da “totalidade”. Essa segunda relação seria o que denomina o autor de uma ideia de direito social.

Frisa-se, já de antemão, que o termo “direito social” não tem vinculação com os ideários do *welfare state* provenientes do pós-guerra, mas de uma dicção formada propriamente pelo sociólogo Georges Gurvitch¹⁷⁸. Essa ideia traz ao debate uma superação da ordem individual-burguesa do direito, permitindo a ampliação do debate em sentido de uma ordenação coletiva¹⁷⁹. Acreditava Gurvitch que o direito não deveria provir única e exclusivamente das leis, no sentido de processo

¹⁷⁷ BILLIER, Jean-Cassien. *História da Filosofia do Direito*. Barueri: Manole, 2005, p. 325.

¹⁷⁸ Nesse sentido nos ensina Bolzan de Moraes que “Pode-se dizer, não sem algumas reticências, que, na esteira do objetivismo francês de Hauriou, em especial, e Duguit, é ele quem desenvolve toda uma construção teórica que tem por objetivo reforçar a ideia da existência de uma(s) outra(s) normatividade(s) alheia(s) àquela dominante, a estatal. MORAIS, op. cit., 1997, p. 18.

¹⁷⁹ MORAIS, op. cit., p. 29.

legislativo ou proveniente da jurisprudência dos tribunais, mas, da própria sociedade, como já elucidado e descrito¹⁸⁰.

Hermany sintetiza o ideário de legitimação dessa ideia provinda de Gurvitch ao afirmar que:

Gurvitch propõe, portanto, 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 direito¹⁸¹.

Diante dessa viabilidade, é imperioso que se possa vislumbrar e aproximar-se do que entende o autor sobre o conceito de direito social. Bolzan delimita que essa ideia proveio, primariamente, da *École Du Droit Social Natural*, onde o termo direito social foi pronunciado pela primeira vez. Ensina o autor que:

A idéia (sic) do direito social é, portanto, um produto essencialmente dos tempos modernos. Foi necessária, como salienta Gurvitch, a emancipação total do pensamento humano no Renascimento, a afirmação de um pluralismo de sistemas equivalentes, a liberação da sociedade humana – como totalidade – de sua confusão com outras espécies de totalidades, uma síntese entre individualismo e universalismo, para que florescesse a construção de um pensamento acerca de um outro direito, ligado não mais ao indivíduo isolado, mas ao(s) grupo(s) social(is), o (s) qual(is) integra¹⁸².

Estreitando o debate, pode-se situar a expansão dessa ideia no cenário do pós Primeira Revolução Industrial e nas primeiras décadas do século XX¹⁸³. Cinja-se que Gurvitch, vislumbrado com as primeiras formas de organização dos sindicatos, notou a viabilidade de uma classe se unir, em prol de interesses comuns, para busca efetiva dos direitos que entendiam devidos, entendendo que é a partir da

¹⁸⁰ DUVERGER, Maurice. *Tratado de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 1977, p. 267.

¹⁸¹ HERMANY, op. cit., 2007, p. 30.

¹⁸² MORAIS, op. cit., 1997, p. 30.

¹⁸³ MORAIS, op. cit., 1997, p. 31.

exterioridade visível que se pode notar as condutas coletivas que possuem efetividade e consequente importância jurídica¹⁸⁴.

A ideia de direito social como superação do ideário liberal burguês, de cunho monista, o qual, caracterizado, no semblante jurídico, pelo contrato e a lei, gradativamente foi sendo questionado e, pelas ideias de Ehrlich, ganhando espaço o “direito vivo”, aquele direito, que apreendido no ideário de Gurvitch, resplandece o empirismo na análise das condutas. A ideia proposta por Gurvitch denota certa autorregulação, comunitária¹⁸⁵, vislumbrando a viabilidade de autonomia da comunidade na produção jurídica.

Essa ideia de autonomia é notada ao passo que o próprio Gurvitch ensina que:

Chaque groupe et chaque ensemble possède, en effet, la capacité d'engendrer son propre ordre juridique autonome réglant sa vie intérieure. Les groupes et leurs ensembles n'attendent pas l'intervention de l'Etat pour participer, en tant que foyers autonomes de réglementation juridique, à la trame complexe de la vie du droit, où les différents ordres de droit se confrontent, se combattent, s'interpénètrent, s'équilibrent et se rangent hiérarchiquement de la façon la plus variée¹⁸⁶.

Nesse sentido que perfaz o autor, pode-se notar que a capacidade de autorregulação social advém de forças centrípetas ao revés do direito individual que solidifica forças centrífugas, as quais, como exemplo, fora da ordem estatal, terceira modernamente, as convenções coletivas de trabalho, pois elas são geradas dentro do grupo social de trabalhadores e empresários interessados, sem atuação estatal, com a anuência posterior do Estado para fazê-las cumprir.

¹⁸⁴ BILLIER, op. cit., 2005, p. 321.

¹⁸⁵ MORAIS, op. cit., 1997, p. 33.

¹⁸⁶ Cada grupo possui, de fato, a capacidade de engendrar seu próprio sistema legal independente, que regula a sua vida interna. Os grupos e seus atos não necessitam da intervenção do Estado para participar como foco de regulamentação jurídica independente, gerando a complexa teia da vida do Direito, onde os diferentes níveis de direitos confrontam, lutam entre si, interpenetram, denotam equilíbrio e hierarquia das mais diversas. Tradução livre. GURVITCH, op. cit., 1946, p. 72-73

Diante disso, Moraes, ao citar Gurvitch, delimita que o conceito de direito social é:

[...] um direito autônomo de comunhão, integrando de uma forma objetiva cada totalidade ativa real, que encarna um valor positivo atemporal. Este direito advém diretamente do 'todo' em questão, para regular-lhe a vida interna, independentemente do fato que este 'todo' seja organizado ou não. O direito de comunhão faz participar o 'todo' de uma forma imediata na relação jurídica que dele resulta, sem transformar este 'todo' em um sujeito distinto dos seus membros. O 'direito de integração' institui um poder social que não está essencialmente ligado à uma coação incondicionada e que pode se realizar plenamente na maior parte dos casos, através de uma coação relativa à qual se pode subtrair; sob certas condições este poder social funciona, às vezes, mesmo sem coação. O direito social precede, na sua camada primária, toda organização do grupo e não pode se exprimir de uma forma organizada a não ser que a associação esteja fundada sobre o direito da comunidade objetiva subjacente, quer dizer, ao mesmo tempo em que constitui uma associação igualitária de colaboração e não uma associação hierárquica de dominação. O direito social se dirige, na sua camada organizada, a sujeitos jurídicos específicos – pessoas coletivas complexas – tão diferentes dos sujeitos individuais isolados quanto das pessoas morais – unidades simples – que absorvem a multiplicidade de seus membros na vontade única da corporação ou da organização¹⁸⁷.

Dessa forma, pode-se observar que o direito social proposto por Gurvitch tem o cunho da normatividade da integração, vinculado à ausência de sanção incondicionada, ou seja, o mecanismo da sanção como forma de imposição, não encontra amparo dentro de um grupo não-hierarquizado que gera o seu próprio direito¹⁸⁸. Assim sendo, a legitimidade do direito e sua eficácia não se condicionam ao processo de coação, mas “à identificação do sistema de direito com a estrutura social, seja parcial ou global”¹⁸⁹.

Ampliando o debate, Moraes elucida que existem sete características que perfectibilizam o ideário de direito social. Inicia sua explanação delineando a função geral que se propõe o direito social. Diz o autor que o direito social tem uma função

¹⁸⁷ MORAIS, op. cit., 1997, p. 37.

¹⁸⁸ MORAIS, op. cit., 1997, p. 37.

¹⁸⁹ HERMANY, op. cit., 2007, p. 31.

de “integração objetiva de uma totalidade”¹⁹⁰, repercutindo numa implicação que a ativez do membro do grupo não estaria subjulgada ao interesse da totalidade do mesmo. As ações individuais são desvinculadas, não existindo uma necessária sobreposição do ideário dominante do grupo sob o indivíduo, afinal, não se adequando a ideia individual aos interesses do grupo, amparado sob o viés democrático, poderia o membro simplesmente se retirar do mesmo. Essa visão denomina-se de “pessoa coletiva complexa”, a qual mantém seus laços individuais com os membros do grupo. Nesse sentido expõe Hermany:

De fato, esta é uma idéia (sic) inovadora, pois a legitimidade democrática não pode ser vista como imposição coativa da maioria, mas resultado de um reconhecimento social decorrente do processo de articulação comunicativa dos integrantes da sociedade. Diante disso, Gurvitch destaca que esta sociabilidade espontânea, própria do direito social, mantém a compatibilidade da personalidade central com as personalidades parciais, em razão da reciprocidade de perspectivas, o que impede a análise a partir de “*una primacía del todo sobre los participantes*”¹⁹¹.

Outra característica é a proveniência da força do direito em questão, desvinculada de uma obrigatoriedade coercitiva, calcada no ideário regulativo proveniente das posturas decisórias do grupo. Ensina o autor que “o fundamento da força obrigatória do Direito Social vem do próprio grupo que se auto-regula, uma vez que este direito é engendrado por cada grupo diretamente”¹⁹². Das duas primeiras características levantadas pelo autor, pode-se vislumbrar a terceira, a qual denota que o objeto do direito social é a própria “regulação interna da totalidade do grupo que ele compõe”¹⁹³.

Prossegue o autor expondo que a estrutura da relação jurídica do direito social vincula-se ao ideário de participação do todo, visto como sujeito não externo, calcado no respeito à individualidade dos cidadãos nas decisões tomadas¹⁹⁴. A manifestação externa se dá pelo poder social que envolve a totalidade do grupo,

¹⁹⁰ MORAIS, op. cit., 1997, p. 38.

¹⁹¹ HERMANY, op. cit., 2007, p. 33.

¹⁹² MORAIS, op. cit., 1997, p. 38.

¹⁹³ MORAIS, op. cit., 1997, p. 38.

¹⁹⁴ MORAIS, op. cit., 1997, p. 38.

permitindo, ao inverso do direito estatal, que o sujeito do grupo possa se retirar a qualquer tempo, como antes dito, não sendo subjugado por uma força estranha, ou, pela coerção dentro do mesmo¹⁹⁵.

Completa o autor que, como duas características finais, vislumbram-se a primazia do direito interno do grupo, e, a visualização dos sujeitos do direito social como “pessoas coletivas complexas”, as quais, conforme preceitua o autor, mantêm-se vinculadas a sua personalidade parcial, não se diluindo na “massa” do grupo.

Ressalte-se que o direito social provém do próprio grupo social ao qual se propõe a produzi-lo. Nesse sentido, surge a figura dos “fatos normativos”, os quais, segundo Moraes, são a fonte primária desse tipo de direito. Nesse sentido nos expõe o autor que:

Dentro desta perspectiva aberta por Gurvitch, é imprescindível que realcemos um outro aspecto fundamental para a caracterização da ideia de direito social, o de fatos normativos, aos quais o autor atribui uma posição central como fontes primárias ou materiais do direito. Estes se configuram como fatos sociais que têm a capacidade de, por sua tão-só existência, apreenderem valores positivos e, assim, produzirem condições mínimas de justiça¹⁹⁶.

É necessário destacar que para um fato social se tornar um fato normativo, é imperioso que o mesmo possua algumas características peculiares, ou seja, detenha durabilidade temporal, e, possuidor de valoração jurídica e material atemporais¹⁹⁷. Ou seja, para ser um fato normativo, o mesmo deve conter em sua essência uma ideia de moral e justiça incorporada ao mesmo, caso contrário, o fato, por si só, não “colore” os requisitos formativos de um direito social.

¹⁹⁵ MORAIS, op. cit., 1997, p. 38.

¹⁹⁶ MORAIS, op. cit., 1997, p. 40.

¹⁹⁷ MORAIS, op. cit., 1997, p. 41.

Vislumbradas as prerrogativas caracterizadoras e formativas de um direito social dentro do ideário do próprio Gurvitch, torna-se imprescindível adentrar no tema sobre as espécies que se subdividem esse ideário de direito. Tendo em vista as peculiaridades de cada uma, poder-se-á adentrar no mérito da apreensão e compreensão de um direito social condensado, o qual é a perfectibilização prática da teoria de Gurvitch na construção de um Estado Democrático de Direito.

3.3 A construção de um Direito Social Condensado: a relação intrínseca entre o Estado Democrático de Direito e a participação popular

Tendo em vista o entendimento do conceito de direito social vislumbrado por Gurvitch, é imperioso que se destaquem as espécies de que o mesmo se reveste para, então, adentrar na conceituação do próprio direito social condensado, o qual é fundamental para responder o problema do presente estudo.

Gurvitch expõe quatro conjuntos de espécies de direito social. No primeiro grupo, como ensina Moraes¹⁹⁸, pode-se dividi-lo em direito social objetivo e direito social subjetivo. Já no segundo grupo pode-se fazer a divisão em direito social organizado e direito social inorganizado. No terceiro grupo, prossegue o autor, pode-se dividi-lo em direito social particularista e direito social comum, e, no último grupo, pode-se dividi-lo em direito social puro, direito social anexado e direito social condensado. Importante elucidar que o último tipo de direito social, o qual compreende o direito social condensado, permite a compatibilização das normas estatais e das normas do grupo social, resultando na compreensão do que se propõe a tratar o presente ensaio.

O primeiro grupo de direito social remonta ao ideário tradicional da ciência jurídica, impondo o necessário debate da divisão entre o direito subjetivo e o direito objetivo. Por direito objetivo mantém-se a relação clássica de direito material

¹⁹⁸ MORAIS, op. cit., 1997, p. 45.

proveniente da criação de normas, as quais ficam vinculadas a um tipo de ordenamento jurídico, seja esse calcado em direito individual ou direito social¹⁹⁹. Nesse sentido Moraes enfoca que a ideia de direito objetivo é vista “como conjunto de instituições e normas componentes de dada ordem jurídica - visível tanto no interior do direito individual quanto no do direito social.”²⁰⁰.

Já o viés calcado no ideário subjetivo relaciona-se, como preleciona Moraes, com o “conjunto de competências que essa normatividade objetiva confere aos seus titulares.”²⁰¹ Prossegue o autor afirmando que:

O que se deve considerar, neste momento, é que há um inevitável entrecruzamento entre esses espectros no campo individual e no campo social, posto que, da mesma forma que para o direito individual, o direito social incorpora à sua ordem objetiva uma titularidade, ou seja, ao direito social objetivo liga-se um direito social subjetivo atribuído aos sujeitos componentes do grupo e/ou a este diretamente como personalidade coletiva complexa que se apresenta como organização da unidade no interior da multiplicidade, onde seus membros conservam sua personalidade parcial. Isto permite distinguir a titularidade do direito social que não fica reduzida a uma unidade, seja individual ou coletiva. Esta coletividade complexa não reduz os seus membros a simples partes componentes de um "grande" indivíduo múltiplo²⁰².

Outro conjunto que o autor expõe é o da divisão do direito social organizado e inorganizado. Essa divisão advém da forma que a comunidade em que se está analisando o direito social se organiza. Denote-se que o direito social inorganizado também é conhecido, como preceitua Billier²⁰³, como direito social espontâneo.

O direito social organizado pressupõe uma forma de organização e sistematização das normas aplicáveis no grupo social, ou seja, esse tipo de direito se coaduna-se com a apreensão das condutas sociais do grupo e as viabiliza de uma forma ordenada e procedimentalizada. Sua eficácia advém da organização

¹⁹⁹ MORAIS, op. cit., 1997, p. 45.

²⁰⁰ MORAIS, op. cit., 1997, p. 45.

²⁰¹ MORAIS, op. cit., 1997, p. 46.

²⁰² MORAIS, op. cit., 1997, p. 46.

²⁰³ BILLIER, op. cit., 2005, p. 324.

como uma forma de expressão e manutenção do que se vigoraria como direito dentro do grupo. Ele gera uma operacionalização e racionalização procedimental da aplicabilidade das normas²⁰⁴.

Já o direito social inorganizado, entendido também como direito social espontâneo, é visto, como salienta o próprio Gurvitch²⁰⁵, como a “fonte das fontes” do direito, pois é através desse direito que se apreendem os valores, inspirados em sentimentos de justiça e moralidade, que resplandecem o ideário intrínseco do grupo social. Nesse sentido Billier delimita que essas condutas “[...] podem ser a manifestação dos valores e das ideias coletivas de justiça, que correspondem a estados mentais coletivos que são elevados por Gurvitch à categoria de fonte primária de direito.”²⁰⁶. A ideia de direito social inorganizado compreende a essência do fato normativo, o qual já se trabalhou no capítulo anterior.

Mesmo sendo de difícil compreensão essas duas distinções, pode-se elucidá-las de uma forma didática que permita facilitar o entendimento. Nota-se que a forma de direito social organizado parte de um debate e uma positivação seja literal ou costumeira capaz de permear a totalidade do grupo. Ou seja, o grupo, consensualmente, debate e forma o direito de seu próprio grupo, de forma racional e procedimental, nos termos que o grupo entender viável. Exemplo prático que pode-se abrir ao debate é a forma que as convenções coletivas de trabalho são feitas. Note-se que os dois grupos interessados, patrões e empregados, normatizam condutas, de forma organizada, que, após a aprovação dos envolvidos, começam a vigorar e se tornam lei. Logicamente que esse exemplo se aplica caso não exista o dissídio, o qual seria decidido pela Justiça, impondo a vontade do Estado sob as partes.

²⁰⁴ GURVTICH, op. cit., 1935, p. 72.

²⁰⁵ GURVTICH, op. cit., 1935, p. 75.

²⁰⁶ BILLIER, op. cit., 2005, p. 324.

Como direito social inorganizado, pode-se exemplificar através de acontecimentos que focalizam, de forma emocional na maioria dos casos, efervescências sociais, principalmente acaloradas pelo sentimento de justiça coletivo e de moralidade dentro do grupo²⁰⁷. Gurvitch sempre entendeu que a origem e legitimidade do direito provém do seio social, o qual, elucida o entendimento fixo dos interesses desse em detrimento dos impostos pelo Estado. Nesse tipo de direito social não existe procedimento ou forma de criação de direito.

Na espécie que comunga o direito social em particular e comum, pode-se vislumbrar a ideia de que o direito social da comunidade se sobrepõe ao direito externo, principalmente ao se relacionar com outros grupos sociais, resplandecendo o ideário particularista do grupo ao direito comum²⁰⁸. Nesse sentido elucida Moraes ao afirmar que:

Já a diferenciação que se estabelece entre um direito social particular e um direito social comum é sobremaneira menos complexa. Aqui, o que se vislumbra é a separação entre uma ordem normativa social ligada a determinados grupos e/ou setores sociais e, uma outra ordem normativa adstrita ao gênero, ao conjunto, destes grupos e/ou setores sociais. Desta forma, pode-se dizer que o direito social comum direciona sua atenção a um interesse genérico, global, enquanto o direito social particular se refere a uma parcela de interesses que dizem respeito a uma fatia, um segmento, da comunidade²⁰⁹.

No último conjunto de direito social, pode-se vislumbrar as três últimas espécies de direito social, o qual, caracterização pela existência de um direito social puro, anexado e condensado. Por direito social puro, Gurvitch entende um direito social emanado do seio do povo, com a inexistência de sanção incondicionada²¹⁰ pelo Estado. Delimita Moraes: “O direito social retiraria sua eficácia de sua própria legitimidade como ordem normativa auto-instituída.”²¹¹ Nesse sentido os

²⁰⁷ BILLIER, op. cit., 2005, p. 326.

²⁰⁸ MORAIS, op. cit., 1997, p. 49.

²⁰⁹ MORAIS, op. cit., 1997, p. 49.

²¹⁰ MORAIS, op. cit., 1997, p. 50.

²¹¹ MORAIS, op. cit., 1997, p. 51.

ensinamentos de Hermany são elucidativos ao delimitar até mesmo o desrespeito a soberania estatal nessa espécie de direito social:

[...] em caso de conflito com a ordem estatal, este direito social, conforme Gurvitch (1932), mostra-se equivalente ou até superior àquela, o que rompe com a idéia (sic) tradicional de soberania estatal, que se traduz na dupla face de poder incontestável na ordem interna e independente em nível internacional²¹².

O direito social anexado, como preceitua Morais, recai primeiramente sob o viés do regime de Estado adotado ao qual estaria incorporando-se, e, sua submissão às ordens normativas do direito estatal²¹³. Nesse viés, denota-se que o direito social anexado está impreterivelmente vinculado aos ditames normativos do Estado, o qual, por seu turno, poderia suprimir as normas do grupo social, existindo as normas do grupo como subsidiárias a eficácia das normas do Estado. Nesse sentido as delimitações de Hermany consubstanciam a fragilidade dessa espécie de direito social:

Cabe ressaltar que a anexação ao Estado implica a perda da pureza deste tipo de direito social, que, cumpre repisar, perde substancialmente a característica de uma ordem de integração social, a ponto de pender de forma nítida para a estrutura estatal em caso de algum conflito com a sociedade. Esta autonomia do direito social anexado torna-se praticamente fictícia, por exemplo, em regimes de Estado ditatoriais, como foi o caso da Itália Fascista, citada por Gurvitch (1932), situação que corrobora o mencionado afastamento do direito social anexado de uma estrutura jurídica de integração, sobressaindo-se *in casu* o caráter subordinativo. Portanto, a idéia (sic) de um direito social anexado, mesmo que dotado de autonomia, não resolve o problema da socialização sem estatização, pois se trata de um direito social a serviço da ordem estatal. Dessa forma, não se vislumbra uma redefinição e qualificação das relações entre a sociedade e o espaço público estatal, a partir da concretização do princípio da cidadania, mantendo, isso sim, as estratégias tradicionais de obtenção do consenso²¹⁴.

A última espécie de direito social, e a que se destaca no presente estudo, é a denominada de direito social condensado, o qual detém peculiaridades próprias que

²¹² HERMANY, op. cit., 2007, p. 88.

²¹³ MORAIS, op. cit., 1997, p. 50-51.

²¹⁴ HERMANY, op. cit., 2007, p. 89.

aglomeram características de outras espécies de direito social e limita-se em face das prerrogativas constitucionais.

Como já exposto anteriormente, o Direito Social a que Gurvitch se propõe explicar é um direito integrativo e de comunhão, amparado nos interesses do grupo social. É importante frisar, como bem preceitua Hermany, que a ideia de direito social integrativo, não se mostra incompatibilizado com a própria estrutura institucional do Estado. Isso acontece em face da possibilidade dialógica entre a comunidade local e o Estado, vinculando uma relação de cooperação ao invés de coordenação²¹⁵.

O direito social condensado para ser fomentado necessita de requisitos essenciais, ou seja, precisa encontrar um lócus albergado por um Estado que possua um regime democrático, vinculado a uma Constituição de cunho participativo em que existam espaços deliberativos de conexão entre o grupo social e o Estado, e, que haja instrumentos procedimentais para sua formação.²¹⁶

Nessa linha de raciocínio que se vislumbra o direito social condensado como um produto de um Estado Democrático de Direito, e, desenvolvido pela comunidade de forma procedimentalizada. Essa peculiaridade do direito social condensado mistura-se com o entendimento de direito social organizado, o qual, como já anteriormente exposto, repercute-se nos fatos normativos procedimentalizados. A necessidade do processamento formativo desse tipo de direito social, como preceitua Bolzan, carrega o viés cooperativo com o Estado, funcionando como norteador dos avanços e prerrogativas do grupo social na construção do seu próprio direito, sem sobrepor ao direito proveniente do Estado. Nesse sentido explica o autor:

²¹⁵ HERMANY, op. cit., 2007, p. 86.

²¹⁶ MORAIS, op. cit., 1997, p. 64-65.

[...] este direito social condensado, que ocupa o espectro da ordem jurídica estatal, se apresenta como um direito social organizado e, como tal, deve exprimir-se através de associações de colaboração ou de cooperação. Somente uma organização estatal democrática poderá desempenhar o papel superestrutural indispensável para que essa ordem social internalizada na ordem estatal sirva de mecanismo para exprimir organizadamente o amplo espectro da ordem social inorganizada. Apenas uma ordem democrática - como ordem de integração - superposta, estaria em conformidade com esta normatividade social inorganizada, em razão de sua abertura sobre a própria sociedade²¹⁷

Para a devida concreção dessa viabilidade de ordens jurídicas normativas, funcionando de forma conjunta e vinculada aos interesses mútuos do Estado e da comunidade, os ensinamentos trazidos por Hermany ganham força ao destacar que:

Para que haja esta compatibilidade entre uma ordem jurídica de integração e a organização estatal, é imprescindível que o ente público estatal esteja estruturado de forma democrática, pois o liame entre o Estado e o Direito Social encontra-se vinculado à características do Estado. Dessa forma, é bastante distinto o relacionamento do direito social com uma estratégia de Estado Democrático e qualquer outra estrutura²¹⁸.

Cinje-se que o direito social condensado é um tipo de direito social que se distingue do direito social puro, ao passo que permite a sanção pelo Estado, de uma norma produzida em ambiente democrático comunitário. Mas isso acontece, como preceitua Hermany²¹⁹, em face da integração que esse tipo peculiar de direito agrega dentro do cenário cooperativo vislumbrado entre o Estado e a comunidade. Dessa forma, elucidativas são as palavras de Bolzan, ao salientar que:

O direito social condensado, apesar de perder sua "pureza original" - como ordem jurídica autoinstituída, por estar ligado ao caráter sancionador da ordem normativa estatal, manteria sua distinção diante da ordem de

²¹⁷ MORAIS, op. cit., 1997, p. 65.

²¹⁸ HERMANY, op. cit., 2007, p. 86.

²¹⁹ Cf. preceitua Hermany: "Em um Estado Democrático, o poder não é um poder de dominação, mas de integração na comunidade política subjacente; ele está fundado sobre o direito social que emana desta comunidade e não sobre o direito subordinado. O fato que este direito de integração política está sancionado por um acordo incondicionado não o transforma em direito de subordinação, mas somente o condensa em um direito social de uma espécie toda particular: direito social condensado oposto ao direito social puro." HERMANY, op. cit., p. 110.

coordenação, pois asseguraria sua flexibilidade social como um direito de comunhão²²⁰

É preciso destacar que esse direito social condensado, mesmo existindo a ideia vinculada de sanção, não perde seu caráter democrático, pois, independentemente do sujeito não se convencer da regulação proposta pelo grupo, poderá o mesmo retirar-se do mesmo, não sofrendo qualquer tipo de sancionamento em face de sua conduta desregrada ao delineado pelo grupo social²²¹.

Dessa forma, albergadas as condicionantes que fomentam a viabilidade de criação de um direito social condensado, é imperioso destacar a importância que as políticas públicas possuem nesse cenário. Como exposto anteriormente, o direito social condensado incorpora a ideia de direito social organizado, ou seja, é formado através de um processo contínuo de participação e cooperação, além de um ambiente democrático. Nesse ínterim que as políticas públicas participativas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local ganham força, afinal, elas são propulsoras do empoderamento social local, desencadeando, dentro do grupo social, viabilidades dialógicas de formação das condicionantes procedimentais capazes de, em nível teórico, consubstanciar um direito social condensado.

Diante dessa importância teórica que as políticas públicas recebem para procurar solucionar o problema do presente estudo, se faz necessário o debate sobre o empoderamento social local, bem como, expor, de forma inteligível, as políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local.

²²⁰ MORAIS, op. cit., 1997, p. 65.

²²¹ MORAIS, op. cit., 1997, p. 77.

4 PERSPECTIVAS E DELINEAMENTO DO EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL: sua efetivação pela sistemática das políticas públicas participativas em nível local

O viés participativo que é peculiar em um Estado Democrático de Direito coaduna com a ideia da primazia da participação popular em detrimento do viés representativo puro. Nesse diapasão, as políticas públicas de cunho participativo ganham enfoque como instrumentos de viabilização da participação popular em conjunto com a Administração Pública.

Essa postura visa empoderar o cidadão permitindo que o mesmo possa desempenhar um papel fundamental nas decisões que lhe atinge diretamente na sua vida cotidiana. Nesse sentido, as políticas públicas participativas demonstram-se capazes de promover o dito empoderamento, principalmente em nível local, pelas suas peculiaridades já expostas, repercutindo de maneira a elevar o capital social e consequentemente a ampliação das redes sociais dentro da comunidade.

Nesse ínterim ganham destaques as políticas públicas do Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local. Tais políticas públicas destacam a importância do poder local e de uma gestão compartilhada comprometida com o devido empoderamento social. As duas políticas públicas resplandecem viabilidades participativas que comungam com a ideia de democracia participativa. Pelo Orçamento Participativo pôde-se vislumbrar a abertura de espaços deliberativos na construção do orçamento público municipal, o qual passou a ser formado pelos interesses reais da comunidade local.

Os debates dentro da comunidade para viabilizar a alocação de recursos públicos, geraram, pelo menos em nível teórico, um aumento gradativo de capital social, permitindo que a sinergia existente entre os próprio cidadãos do grupo social pudesse ser cada vez mais ampliada. E, dessa acumulação, foi possível a implantação da Governança Solidária Local, a qual, como política pública participativa, visa trazer a ideia de solidariedade e participação voluntária consensual na seara local da cidade.

Sem excluir o Orçamento Participativo, a Governança procura somar outros recursos humanos e financeiros para completar o real orçamento da cidade, ou seja, procura viabilizar a interação de todos os atores sociais, compreendendo o voluntariado, o poder público e o empresariado para debater projetos e posturas que beneficiem a própria comunidade, retirando a ideia decisória proveniente única e exclusivamente da sistemática da votação.

O debate sobre essas duas políticas públicas, suas características e resultados teóricos, permitem ampliar o cerne do debate sobre a questão problematizada de formação de um direito social condensado. Diante disso, passa-se a exposição destas questões.

4.1 A construção do empoderamento social local através das políticas públicas participativas

Quando as ideias liberais efervesciam e dominavam a atuação do Estado, ou melhor, a limitação praticamente absoluta dele, o mercado detinha o domínio notório e absoluto nas relações comerciais e sociais²²². A ideia de o Estado intervir diretamente para viabilizar regulações era concebida como incondizente e totalmente inadmissível no ideário da época.

Mas essa visão teve seu fim com a crise de 1929, a qual demonstrou a notória fragilidade do mercado em lidar com as situações de crise. Nesse ínterim, como preceitua Carvalho,

A intensificação da questão social, após a crise de 1929, e o desenvolvimento do capitalismo monopolista determinaram novas relações entre capital e trabalho e entre estes e o Estado, fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador natural e resgatassem o papel do Estado como mediador civilizador, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais. Nesse sentido pode-se entender a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social²²³.

Já sob a égide de um Brasil contemporâneo, a ideia de políticas públicas começou a ganhar espaço, como preceitua Carvalho, no início dos anos 80 após o

²²² CARVALHO, Alysson. *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG PROEX, 2002, p. 9.

²²³ CARVALHO, op. cit., 2002, p, 11.

fracasso do “milagre econômico”, sendo elas inicialmente viabilizadas apenas como meio de evitar a ampliação das conseqüências do fracasso econômico e do desemprego no país.²²⁴

É importante destacar que a ideia de políticas públicas correlaciona-se com a efetivação de direitos sociais, os quais provêm de normas instituídas, ou, constitucionalmente originárias, realizadoras de processos redistributivos²²⁵ e distributivos, visando à melhoria da sociedade²²⁶. Nesse sentido ainda destaca Pereira que:

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos²²⁷.

Ao adentrar o debate sobre a conceituação de políticas públicas, que não é o foco do presente estudo, apenas delineou-se que a visão de Draibe condiz com o entendimento democrático de política pública, o qual as concebe como um conjunto de diversas ações e de programas com notória continuidade temporal, que visem a atuar na melhora das várias dimensões das condições sociais da população em geral, sob a égide organizativa de processamento e implementação²²⁸.

²²⁴ CARVALHO, op. cit., 2002, p, 13.

²²⁵ Nesse sentido ensina MASSA-ARZABE que: “A ação do Estado por políticas se faz vinculada a direitos previamente estabelecidos ou a metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais, de forma que, ainda quando aqueles a serem beneficiados não tenham um direito a certo benefício, a provisão deste benefício contribui para a implementação de um objetivo coletivo da comunidade política.” In: MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 53.

²²⁶ PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: UNB, 1994, p. 59.

²²⁷ Id. ib., p. 61.

²²⁸ DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: n. 34, p. 28, 1998.

Com a Carta Política de 1988 as políticas públicas ganharam um caráter ampliativo e universal, procurando, em sua essência, resguardar e ampliar o ideário participativo na sua feitura, processamento e execução. Nesse sentido Carvalho delimita que

O processo de redemocratização do Estado brasileiro consagrou a participação popular na gestão “*da coisa pública*” ao fundar as bases para a introdução de algumas experiências que contribuíram para a ampliação da esfera pública no país, entendida como arena na qual as questões que afetam o conjunto da sociedade são expressas, debatidas e tematizadas por atores sociais. Esses espaços, além de possibilitarem o exercício do controle público sobre a ação governamental, também tornam públicos os interesses dos que os compõe²²⁹.

São justamente essas políticas públicas participativas que se enquadram dentro da égide de um Estado Democrático de Direito, pois vislumbram e resguardam a ideia de participação e do devido empoderamento dos atores sociais. Nesse sentido, as políticas públicas participativas desempenham um papel fulcral na criação de capital social²³⁰, afinal, auxiliam os indivíduos dentro dos grupos sociais a interagirem entre si, gerando a criação de laços de confiança e formativos de redes informais. Nesse sentido expõe o cientista político João Pedro Schmidt que enfoca:

O conceito de capital social é condizente com a perspectiva do fortalecimento da democracia participativa. Redes sociais abundantes e laços sociais entre indivíduos de diferentes camadas sociais são o ambiente propício para um Estado mais próximo do povo, bem como para o funcionamento eficaz de mecanismos descentralizados de poder, como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas. Porém, há outras leituras presentes na literatura internacional como a neoliberal e a neoconservadora, que destacam outras virtudes políticas nas redes sociais. Sob o aspecto ideológico, a perspectiva capitalista (capitalismo social) subjaz a algumas das teorias mais conhecidas, como a de Robert Putnam, que se esforça em apresentar “um programa para capitalistas sociais”. [...] 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.

²²⁹ CARVALHO, op. cit., 2002, p, 16.

²³⁰ HERMANY, Ricardo. Elementos de emancipação social local: A perspectiva do programa de governança solidária local como indutor emancipação social dos cidadãos. In: *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009, p. 2909.

Com isso, criam-se condições apropriadas para a viabilização do desenvolvimento e da democracia²³¹. [Grifo nosso].

Independentemente do debate que se sucede sobre a formação de capital social, se ocorre de forma autônoma ou coordenada, é possível afirmar que é justamente essa sinergia vislumbrada dentro dos grupos sociais que se desencadeiam os processos formativos de redes sociais. Rose Marie Inojosa ao explicar sobre as redes sociais nos expõe que:

[...] rede é parceria voluntária para a realização de um propósito comum. Implica, nesse sentido, a existência de entes autônomos que, movidos por uma idéia (sic) abraçada coletivamente, livremente e mantendo sua própria identidade, articulam-se para realizar objetivos comuns. As redes se tecem através do compartilhamento de interpretações e sentidos e da realização de ações articuladas pelos parceiros.²³²

Note-se como essa ideia de rede perpetrada pela autora combina com o ideário de empoderamento social e com a ideia de direito social condensado, priorizando os laços comuns e um objetivo coletivo maior, livremente desenvolvido pelos membros do grupo social. É justamente pela formação de redes que os cidadãos desenvolvem o capital social e podem, em um determinado grau de maturidade social, desenvolverem a autoregulação não coativa.

A ideia de autonomia também corrobora com essa visão de não intervenção direta do Estado na dialógica interna do grupo social, resguardando-se apenas a criar instrumentos de fomentação da participação. Nesse sentido, como já preceituado por Schmidt²³³, a importância do Estado se vislumbra na ideologia que o mesmo detém sobre as políticas públicas, afinal, as mesmas se tornam viáveis se os próprios membros do Estado as conseguem dar provimento democrático.

²³¹ SCHMIDT, op. cit., p. 454-455.

²³² INOJOSA, Rose Marie. *Redes e redes sociais*: versão preliminar. São Paulo: FUNDAP, 1998, p. 1-

2.
²³³ SCHMIDT, op. cit., p. 454-455.

Diante dessa postura apreensiva e formativa de capital social e de redes sociais, amparados num viés de gestão compartilhada, denota-se um progressivo empoderamento do cidadão²³⁴, o qual é o verdadeiro detentor do poder num Estado Democrático de Direito, como já vislumbrado no primeiro capítulo desse estudo. Nesse sentido pode-se entender o empoderamento social como uma estratégia social, como bem preceitua Jara:

Empoderamento é um conceito estratégico nos processos de transformação social e se define de diferentes maneiras. O empoderamento geralmente tem como objetivo o melhoramento das habilidades individuais e coletivas, procurando que as pessoas recuperem ou ganhem controle sobre suas próprias condições de trabalho e vida. Trata-se de um processo que aponta a possibilitar que os indivíduos e os grupos sociais participem ativamente nas ações coletivas. Permitir que as pessoas possam realizar suas habilidades e possam controlar suas próprias vidas e seu entorno. O empoderamento é possível quando as pessoas atuam reciprocamente, baseados no respeito mútuo, na tolerância e ajuda social. Falamos de construir um sentido de segurança e visão do futuro, de ver visibilidade dentro da sociedade, capacidade de atuar na esfera pública, uma nova consciência, novos acordos e formas de interrelação²³⁵. [Grifo nosso].

A ideia de empoderamento social vincula-se, como preceitua Ferdinand, a uma concepção de emancipação individual e viabilidade dialógica da coletividade de superar o ideário de dominação política e dependência social das mais variadas instituições.²³⁶ Nesse sentido expõe o autor que:

Empoderamento significa em geral a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes. O empoderamento possibilita tanto a aquisição da emancipação individual, quanto a consciência coletiva necessária para a superação da “dependência social e dominação política”. Enfim, superação da condição de desempoderamento

²³⁴ JARA, Carlos Júlio. *Capital humano e capital social no desenvolvimento local sustentável*. ICA, 1999, p. 11.

²³⁵ Id., ib., p.12.

²³⁶ FERDINAND, Cavalcanti Pereira. O que é empoderamento? Disponível em <http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>. <acesso em 10 de Jun, 2009>

das populações pobres, as quais, segundo Nyerere (1979), não podem se desenvolver se não tiverem poder²³⁷.

É de se destacar que a ideia de empoderamento tem relação direta com o próprio *locus* em que as pessoas estão residindo, bem como, com a intenção do governo que a viabiliza. Em face disso, o nível local, pelas suas peculiaridades, recebe primazia em detrimento dos outros níveis centrais, até mesmo pela própria resplandecência do viés subsidiário. Independentemente de ter-se debatido a importância do município e a defesa da subsidiariedade no capítulo dois do presente estudo, é imperioso destacar as palavras trazidas por Santos ao elucidar que é em nível local que o cidadão desempenha o melhor de si, que trabalha, que dialoga com os seus representantes, que atua na vida de governo, que procura interagir na sua comunidade, etc.²³⁸

Destaca-se que esse entendimento é vislumbrado nas duas políticas públicas, que o presente estudo enfoca debater para viabilizar o problema proposto. Diante disso, é imperioso que se passe ao enfoque do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local.

4.2 Reflexos da democracia participativa: o Orçamento Participativo e a efetivação da participação direta nos assuntos da *res publica*

Com a derrocada progressiva do regime militar, já desgastado em face das problemáticas econômicas e dos conflitos internos dentro do próprio núcleo governamental permitiu-se novos rumos dentro de atividades democráticas, que, gradativamente, iriam concorrer para a construção de uma gestão compartilhada de cunho participativo em nível local.

²³⁷ Idem.

²³⁸ SANTOS, op. cit., 2002, p. 432.

Busatto assevera que a ideia de trazer o povo ao poder para discutir a *res publica*, ainda nos anos de chumbo, possuiu seu germine, no Estado do Rio Grande do Sul, com o prefeito Bernardo de Souza, já no ano de 1983, um ano antes do fim do regime militar, implantando o programa intitulado “Todo Poder Emanar do Povo”, em que se permitiu, ainda muito fragilmente, que o povo pudesse opinar na formação do orçamento municipal de Pelotas²³⁹.

Já Porto Alegre desenvolveu seu associativismo através da organização dos movimentos sociais locais, normalmente de ideologia de esquerda, vislumbrando um processo de formação decisória popular de “baixo para cima”²⁴⁰. Nessa ideia de associativismo e complementação do ideário participativo local, aglomeraram-se boa parte dos bairros na União das Associações de Moradores de Bairros de Porto Alegre, a qual reunia os representantes dos bairros em prol dos objetivos reivindicativos em face do governo municipal.

A Associação de Bairros de Porto Alegre, conforme preceitua Wampler e Avritzer²⁴¹, identificou o orçamento municipal como o ponto crítico a ser debatido pelos cidadãos. Essa ideia corroborava com a busca de uma maior participação da sociedade na destinação desses recursos, os quais, segundo os autores, deveriam, no entender da Associação, ser destinados ao que o povo achasse essencial.

Em 1986 Alceu Collares, pedetista, assume a prefeitura de Porto Alegre com grande apoio das associações de bairros, muitas delas ligadas ideologicamente as ideias participativas proposta pelo seu projeto de governo, e, começou a implantar a sistemática de Conselhos Populares, legitimando o poder deliberativo popular nos assuntos que lhes eram co-relatos. Infelizmente, os Conselhos não passaram de

²³⁹ BUSATTO, op. cit., p. 150

²⁴⁰ WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. United States: Library of Congress, 2007, p. 118.

²⁴¹ WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattam P; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 219.

uma mera “cortina de fumaça” que escondia a velha sistemática de fazer política, desrespeitando os interesses populares e recaindo no decisionismo do Executivo. Santos vislumbra muito bem essa fase, ao ensinar que:

Na primeira metade da década, os movimentos populares de base, embora muito heterogêneos em termos políticos e de organização, ganharam uma nova influência na política local. Em 1983 foi fundada a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e em 1985 realizou-se o seu primeiro congresso. Além das "exigências específicas", referentes a habitação, ensino, saúde, alimentação, direitos humanos e emprego, o congresso apelou à "efetiva democratização das estruturas políticas em nível federal, estadual e urbano" (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 31). Em 1985, nas primeiras eleições municipais democráticas, o PDT (Partido Democrático Trabalhista), tendo uma longa tradição de presença no estado, ganhou facilmente as eleições com 42,7% dos votos. O PT, que então apenas iniciava a sua influência entre os movimentos populares e trabalhistas, recebeu 11,3%. Herdeiro de uma tradição populista "a favor dos trabalhadores", o novo prefeito eleito decretou o estabelecimento de "conselhos populares" na cidade, mas, em termos reais, continuou a exercer o poder municipal à velha maneira paternalista e clientelista, frustrando as expectativas democráticas e descumprindo a maior parte das promessas eleitorais²⁴².

Já com um alto grau de articulação social, os movimentos sociais que compunham a base da União das Associações de Bairros de Porto Alegre, fulminaram com o ideário pedetista de paralisia dos interesses sociais em detrimento das velhas políticas centralizadoras e clientelistas. A resposta se deu com a subida da Frente Popular, encabeçada pelo ideário inclusivo do Partido dos Trabalhadores de projeto participativo.

A subida ao poder do projeto da Frente Popular propiciou a instauração, já em 1989, do embrião que fomentou o que se conhece hoje como o Orçamento Participativo, o qual viria a se tornar a maior política pública de participação popular que o país já conhecera. Esse viés encontrou finalmente guarida sob a égide constitucional democrática. A ideia da gestão do Partido dos Trabalhadores, vinculados à ideologia participativa provinda da comuna de Paris²⁴³, propiciou a

²⁴² SANTOS, op. cit., 2002, p. 464.

²⁴³ GENRO, Tarso. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2. ed São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 23.

ampliação e criação de espaços públicos de interação e decisão entre a sociedade e a Administração Pública Local²⁴⁴. Nesse sentido delimita Dias:

O Orçamento Participativo é o principal fruto da aplicação de um projeto político do PT de democratização da esfera pública e inversão na hierarquia de prioridades tradicionalmente selecionadas como alvo em programas governamentais. No âmago deste projeto está a idéia (sic) de criação e fortalecimento de conselhos populares, através dos quais o poder público estabeleceria canais de comunicação e consulta à população de modo a tornar as opções do governo mais sensíveis às demandas da sociedade. Por trás dessa idéia (sic) encontra-se um outro objetivo político do partido que é a redistribuição de renda através do Estado. A estratégia que melhor reflete essa intenção é o estímulo à participação das camadas mais carentes da população, aproximando o poder público municipal das regiões mais desassistidas da cidade e fornecendo os mecanismos necessários à intervenção de seus moradores na definição das escolhas governamentais. Assim, o objetivo de ampliar a *accountability* do governo soma-se a escolha de priorizar determinados segmentos da população, o que resulta em um tipo de resposta direcionado ao macroobjetivo de compensar, através do Estado, as desigualdades engendradas pelo capitalismo²⁴⁵.

A democratização da esfera pública a que a autora se refere, coaduna com o ideário de superação do entulho autoritário e de uma gestão de cunho predominantemente burguesa, a qual não denota os anseios populares, permitindo a criação de espaços de domínio de oligarquias locais. O reflexo do domínio das oligarquias locais e da sistemática ditatorial é bem elucidado por Avelar que salienta:

[...] dos cerca de 5.500 municípios brasileiros, nos municípios menores predomina a política tradicional, através dos chefes locais, e a política clientelística, personalista, direta. Nos municípios maiores predomina a política do “rouba mas faz”, ou seja, eu faço com os recursos públicos parte do meu trabalho, mas uso esses recursos para continuar a minha dominação eleitoral²⁴⁶.

²⁴⁴ Nesse sentido elucidada Leal: “Essa nova articulação consiste, exatamente, na redefinição de espaço público e atores sociais deliberativos e executivos, fazendo ressurgir e fortalecer o âmbito local do poder político, agora visualizado como a integração – tensa e conflitual – entre poderes instituídos tradicionais e novos movimentos sociais da cidadania ativa organizada, única maneira de efetivação das promessas constitucionais e da Sociedade Democrática de Direito.” LEAL, Rogério Gesta et al. *As relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular*. In: LEAL, op. cit., 2003, p. 621.

²⁴⁵ DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 37.

²⁴⁶ AVELAR, L. Entrevista. In: A. DINES; F. FERNANDES JÚNIOR; SALOMÃO N. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. Visões do Executivo. São Paulo, 2000, p. 71.

É justamente contra esse tipo de prática que o Orçamento Participativo insurgiu-se e ainda permanece insurgindo-se. Como política pública deliberativa dos interesses sociais, o mesmo torna transparente e democrática a forma de aplicação dos recursos públicos provenientes do orçamento municipal. O Orçamento Participativo quebra com o sistema clientelista do repasse de valores públicos com fins privados e eleitorais. Nessa política pública podemos ver comungadas a ideia de representação e participação, gerando uma ideia de hibridismo capaz de ensejar a notória fomentação do empoderamento social local. Nesse sentido ensina Avritzer e Pereira:

O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em três elementos de hibridismo: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação. Temos, nesse caso, o hibridismo entre um conjunto de assembleias públicas de participação aberta e o fato de suas deliberações se tornarem políticas estatais. Em segundo lugar, o OP implica na re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal. Mais uma vez, temos aqui elemento de hibridismo representado pelo fato de conselhos formados pela população se constituírem em uma instância de tomada de decisão sobre políticas públicas. Em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002). Mais uma vez, temos um conjunto de regras decididas pela população que se tornam regras de uma forma pública de participação política²⁴⁷.

O Orçamento Participativo possui uma sistematização que permite a participação pelo processo integrativo, permitindo a alocação de recursos do orçamento municipal em áreas que os cidadãos entendem relevantes na sua própria comunidade. Não aprofundar-se-á toda a sistematização que alberga o processo

²⁴⁷ AVRITZER, Leonardo; Pereira. DOLABELA, Maria de Lourdes. *Democracia, participação e instituições híbridas*. In: *Teoria e Sociedade*. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf#page=14. Acesso em: 11 de nov. de 2009.

decisório do Orçamento Participativo, preocupando-se em dar uma ideia geral de sua funcionalidade e sua notória contribuição para o empoderamento social local²⁴⁸.

Iniciado o processo orçamentário, Dias²⁴⁹ salienta que é na primeira rodada do Orçamento Participativo que ocorrem as plenárias nas regiões e apresenta-se a prestação de contas do ano anterior pelo Executivo Municipal, além de um esboço do plano de recursos que existe para o ano orçamentário seguinte. Ou seja, existe a devida prestação de contas e o valor disponível para a realização das obras. Elucida muito bem essa primeira fase Navarro, que assim a expõe:

Durante a primeira rodada, o município (i) apresenta suas ações e presta contas sobre o que teria sido realizado no ano anterior, justificando, em particular, se o chamado “plano de investimentos” aprovado foi de fato implementado (e, se não, quais são as justificativas). Esse é, claramente, um momento de avaliação pública do governo municipal; (ii) também submete aos representantes da comunidade presentes e aos cidadãos participantes da rodada a proposta de um novo plano de investimentos para o ano corrente, com uma detalhada explicação das obras públicas aprovadas no ano anterior – quais obras estão em curso, quais irão começar e quando etc.; (iii) nessa etapa o governo também antecipa uma estimativa potencial de recursos financeiros provavelmente disponíveis para o ano seguinte, e recebe e discute novos critério e métodos para a implementação do OP na própria região, se for o caso. Em resumo, o

²⁴⁸ Como forma ampliada de disponibilização do processo do Orçamento Participativo, podemos delimitar que as fases se encontram estruturadas da seguinte forma: MARÇO/ABRIL - Reuniões Preparatórias - Reuniões de articulação e preparação nas regiões, micro-regiões, temáticas e outras. - Reuniões de integração dos Fóruns de Delegados(as) e Fóruns de Planejamento. Pauta: Prestação de Contas; Apresentação do Plano de Investimentos; Apresentação do Regimento Interno; Critérios Gerais e Técnicos; Discussão para Chapa de Conselheiros(as); Sugestão de prioridades e demandas pela Internet. - segunda quinzena - ABRIL/MAIO - Assembléias Regionais e Temáticas - Rodada de Assembléia nas regiões e temáticas. - Pauta: Eleição das Prioridades Temáticas; Eleição dos Conselheiros(as); - definição do Número de Delegados(as); Prestação de Contas. - MAIO/JUNHO/JULHO - Regiões e Temáticas - Pauta: Eleição dos Delegados(as); Hierarquização das Obras e Serviços; Deliberação das Demandas da Internet (Fórum de Delegados). Antes da hierarquização: visita dos delegados(as) às demandas solicitadas, para conhecimento. - primeira quinzena – JULHO - Assembléia Municipal - Pauta: Posse dos Novos Conselheiros(as); Entrega da hierarquização das Obras e Serviços; Discussão de tema de caráter geral. - JULHO/AGOSTO/SETEMBRO - Análise das demandas e montagem da matriz - Governo: Análise técnica/financeira das demandas; Montagem da Matriz Orçamentária. - AGOSTO/SETEMBRO - Votação da Matriz - Discussão e votação da Matriz Orçamentária e do início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no COP. - OUTUBRO/DEZEMBRO - Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços - Finalização da distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Apresentação e votação da proposta de PIS (análise técnica/ financeira das demandas de obras e serviços) nos fóruns de delegados regionais e temáticos, com presença do GPO, SMGL e órgãos afins, com encaminhamento anterior da proposta aos referidos fóruns. - NOVEMBRO/DEZEMBRO - Discussão nos fóruns regionais e temáticos das alterações ao RI (Regimento Interno), Critérios Gerais, Técnicos e Regionais. - DEZEMBRO/JANEIRO - Discussão e votação do Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais. – FEVEREIRO – Recesso. In: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=16. Acesso em: 10 de ago. de 2009.

²⁴⁹ DIAS, op. cit., p. 40.

município deve coordenar informações precisas sobre três anos de rotina administrativa. Por tal razão, a especialização técnica e o controle de informações é um requisito essencial na prática do OP. Nessa primeira rodada, a comunidade elege igualmente os representantes (delegados) que deverão atuar na região, inicialmente na proporção de dez cidadãos (maiores de 16 anos) presentes à reunião²⁵⁰.

Complementa o autor que, em face do aumento da participação vislumbrada pelos anos de atividade, a proporção de delegados aumentou de tamanha envergadura que ficou regulado em um delegado para cada vinte presentes na rodada. Importante destacar que a ideia de prestação de contas²⁵¹ coaduna com o ideário republicano, o qual se vislumbra respeitado e transparente pela ideia que perfaz o Orçamento Participativo dada pela Frente Popular.

É nessa primeira fase, hoje realizada nos meses de março e abril²⁵², que são realizadas as temáticas em nível microlocal, ou seja, nos bairros abrangidos pelo Orçamento Participativo. Como se trata de uma política pública que não é autoritária em nível organizacional, nessa etapa que se formam os grupos de discussões e permite-se a ampliação do debate sobre os temas que os grupos entendem necessários para as suas comunidades. Nesse sentido, elucida Gret:

Todos os moradores que desejarem podem participar das assembléias diretamente ou formando grupos informais que, podem ser criados pontualmente sem estarem ligados a uma associação para defender um projeto sobre a rua ou sobre o bairro. As estruturas associativas não dispõem de um privilégio particular e permanecem institucionalmente independentes em relação ao Executivo e à pirâmide participativa²⁵³.

Essa sistemática permite a ampliação do debate interno entre os membros da comunidade e amplia o espaço discursivo dos atores sociais, gerando maior

²⁵⁰ NAVARRO, Zander. Inventando o futuro das cidades: Pequenas histórias do orçamento Participativo em Porto Alegre. In: RATTNER, Henrique. *Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a Construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000, p. 216.

²⁵¹ Nesse sentido, ver AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 58.

²⁵² Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=16. Acesso em: 12 out. 2009.

²⁵³ GRET, op. cit., p. 39.

interação entre si e conseqüente empoderamento. Nota-se, nessa fase, o aprimoramento do denominado capital social, que se constrói através da formação de micro-redes sociais entre os integrantes da comunidade, formando confiança e aprimoração de atitudes ampliativas da dialógica social em prol do bem comum de seu bairro.

O Orçamento Participativo, como expôs Rattner, alberga o ideário de participação direta e representativa, pois, elege delegados para os próximos passos dessa política pública. Isso se relaciona com o ideário de pirâmide participativa elencada por Gret, que destaca essa mistura de estruturas participativas diretas e indiretas na forma de consubstanciar o melhor interesse local. Nesse sentido expõe a autora:

O último espaço é o da estrutura participativa no sentido estrito. Ele se situa na articulação entre o Executivo e a sociedade civil, e as fronteiras que separam esse espaço da sociedade civil são muito porosas. A metodologia participativa é organizada segundo uma dupla dinâmica, territorial e temática. A primeira articula-se em torno de três níveis: o primeiro é o microlocal; o segundo é constituído pelas regiões em que a cidade está dividida: os projetos concretos (como a construção de uma escola, o abastecimento de água, a iluminação pública) que foram propostos pelos moradores no nível microlocal são contados e classificados para determinar as prioridades entre as regiões; e o terceiro nível é representado pelo Conselho do Orçamento Participativo, COP, que reúne as prioridades das regiões da cidade para distribuir os investimentos municipais. A dinâmica temática apresenta as mesmas características, mas as discussões tratam de problemáticas precisas no nível municipal (como a saúde, a ajuda aos adolescentes ou o meio ambiente²⁵⁴).

É preciso destacar, como elucida Dias, que o Orçamento Participativo se relacionava, pelo menos teoricamente, de forma independente com o Executivo municipal, sendo esse último apenas o facilitador das viabilidades instrumental para execução Orçamento Participativo, não agindo na seara deliberativa, a qual é do povo²⁵⁵. Importante frisar que a ligação do Executivo com o Orçamento Participativo encontra mais “choque” quando esse se relaciona com o Conselho do Orçamento

²⁵⁴ GRET, op. cit., p. 40.

²⁵⁵ DIAS, op. cit., p. 116.

Participativo, pois, ali são expostas as questões técnicas atinentes a execução do que a população decidiu. Nesse sentido Santos é enfático ao delimitar:

Os problemas que um sistema de partilha do poder enfrenta estão bem expressos no relacionamento entre o COP e o Executivo, um relacionamento que sempre foi polêmico. De início, enquanto os líderes das comunidades pretendiam que o COP tivesse poder deliberativo incondicional, o Executivo procurou uma fórmula capaz de conciliar as decisões do COP com a representatividade política do prefeito inscrita na Constituição da República. A fórmula é a seguinte: as deliberações do COP são tomadas por maioria simples; as decisões são remetidas para o Executivo; em caso de veto pelo prefeito, regressam ao conselho para nova avaliação; a derrubada do veto do prefeito requer uma maioria qualificada de dois terços; se ocorre uma derrubada, o assunto torna ao prefeito para avaliação e decisão final. Tendo em conta que, segundo a Constituição, é o órgão Legislativo que tem o poder de aprovar o orçamento, esta fórmula integra o requisito constitucional: formalmente, a proposta de orçamento submetida a Câmara de Vereadores é a proposta do prefeito²⁵⁶.

Com essa postura autônoma, o Orçamento Participativo tornou-se uma arma muito forte para pressionar o poder legislativo da cidade, o qual se sentiu, à época, desprestigiado em face do tamanho do poder decisório que o mesmo ganhou em nível político.

Nesse sentido Dias²⁵⁷ ensina que o Legislativo sentiu-se desprestigiado, afinal, qualquer emenda que contrariasse os interesses populares já sedimentados no processo do Orçamento Participativo acabaria gerando um conflito de interesses que poderia repercutir negativamente na vida política dos vereadores, gerando notório constrangimento. Nesse sentido:

O constrangimento, portanto, é sentido tanto coletivamente, em relação ao “declínio do poder” da instituição legislativa, quanto individualmente, em relação à ameaça de derrota eleitoral de cada vereador. Esse declínio de poder do vereador, no entanto, não corresponde a uma perda efetiva do poder do vereador, no entanto, não corresponde a uma perda efetiva do poder uma vez que as prerrogativas do Legislativo garantem sua capacidade de alterar os projetos orçamentários. O que ocorre é uma perda simbólica desse poder em virtude do temor dos vereadores a uma reação

²⁵⁶ SANTOS, op. cit., 2002, p. 526-527.

²⁵⁷ DIAS, op. cit., p. 119.

negativa por parte do eleitorado à alteração do plano traçado pelo Executivo juntamente ao OP.²⁵⁸

Mesmo que seja o Executivo o responsável pela criação do orçamento municipal, é o legislativo quem o aprova e faz as devidas emendas. Só que como o poder de criação do orçamento foi dado ao Orçamento Participativo, a Câmara simplesmente não ousava intervir publicamente nas escolhas realizadas, sobrando-lhe apenas o que se denomina de “pedido de providências” endereçado ao Executivo. Tal pedido, como preceitua Dias, era o instrumento utilizado no período da Ditadura para que um vereador pudesse alocar recursos para sua “clientela”. Só que desde o início de funcionamento do Orçamento Participativo, o Executivo recusou-se a auxiliar qualquer vereador que seja na aceitação desse tipo de pedido, informando que se desejassem, os vereadores deveriam emitir esse pedido ao próprio Conselho do Orçamento Participativo²⁵⁹.

Isso denota a força que a Frente Popular empreendeu aos ditames elencados pelo Orçamento Participativo, resplandecendo a ideia de soberania popular nas tomadas de decisão. Não se pode nem salientar que se tratava de um viés tutelado, como quer Franco²⁶⁰, mas de uma estratégia de empoderar o cidadão e colocá-lo como protagonista dos interesses públicos.

Dessa forma, note-se que o Orçamento Participativo influi diretamente na construção de um Estado Democrático de Direito, na fomentação de capital social, na formação de redes sociais, na autoregulação comunitária, na ampliação da confiança²⁶¹ entre os cidadãos e o Estado, na ampliação da democracia gestacional entre Estado e sociedade, resguardando o respeito à autonomia decisória, bem como faz com que os cidadãos lutem para o que foi decidido no Orçamento Participativo seja cumprido pelos Poderes do Estado.

²⁵⁸ DIAS, op. cit., p. 119.

²⁵⁹ DIAS, op. cit., p. 120.

²⁶⁰ SANTOS, Beatriz Ribeiro dos. et al. *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. In: FRANCO, Jandira Feijó Augusto de. (Org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008, p. 100.

²⁶¹ SCHMIDT, op. cit., p. 452.

Independentemente das enormes críticas que o Orçamento Participativo recebe dos mais diversos tipos de opositores, é impossível desassociar essa política pública da busca da efetivação de uma verdadeira democracia, a qual tem em seu germen a vontade popular. É nesse sentido que a ideia do Orçamento Participativo coaduna com as forças emancipatórias da política local, voltando-se aos ideários participativos como instrumentos de construção de um espaço dialógico constante, elucidando as prerrogativas fundacionais de um Estado Democrático de Direito, resplandecido pelo respeito ao ser humano e seu direito de intervir na *res publica*, a qual não é do Estado, mas de todos.

4.3 A busca pela consensualidade e horizontalidade na gestão: O paradigma da Governança Solidária Local

O Orçamento Participativo demonstra ser, claramente, uma das maiores políticas públicas de inclusão, controle, participação e empoderamento social que o Brasil já possuiu em toda sua história. Sua congregação de fatores formativos e procedimentais solidifica um ideário de autoregulação capaz de compelir o Estado a atender os interesses sociais de forma que se ampliem os espectros de uma democracia direta, em que o povo realmente se sinta soberano e seja respeitada a sua soberania decisional. Trata-se de uma visão prática daquilo que foi delimitado no capítulo um desse estudo, em que é necessária uma análise hermenêutica ampliadora do conceito de participação, transformando o Estado Democrático de Direito em uma verdadeira democracia participativa, a qual encontra no seio do povo seu real ponto existencial e teleológico.

Com a ascensão ao poder de José Fogaça nas eleições municipais de 2004, uma nova ideia²⁶² de participação social começaria a tomar forma na cidade de

²⁶² Nesse sentido nos expõe Vargas ao afirmar que: “É neste sentido que a Governança Solidária Local deve ser qualificada como “uma ideia”. É um processo que move e cria neurônios, multiplica sinapses, associa, para envolver o conjunto da sociedade em torno de metas e objetivos comuns:

Porto Alegre. Tal ideia procuraria, de forma a retirar o viés adversarista, ampliar as formas de participação social e aprimorar o capital social existente nos locais de atuação do Orçamento Participativo.

Essa ideia inicial, que ganhou o nome de Programa de Governança Solidária Local, veio sendo gradativamente implementada pela gestão atual de Porto Alegre, mantendo-se o Orçamento Participativo em pleno funcionamento e, ainda, ampliado em face da inclusão das ilhas. Busatto destaca cinco aspectos principais que foram debatidos com os coordenadores do Orçamento Participativo à época para fomentar esse novo ideário participativo:

- 1) Ampliar a participação cidadã para além da definição das prioridades do orçamento público, de modo a incluir todas as dimensões do desenvolvimento e dos serviços públicos de cada região e bairro da cidade.
- 2) Articular e agregar os esforços de melhoria social e os recursos humanos, materiais e de conhecimento de todos os setores da sociedade – público, privado e não-governamental.
- 3) Introduzir os conceitos de eficiência e de eficácia, através de métodos de gestão modernos, com base no alcance de metas sociais, indicadores de avaliação, mapas de diagnósticos e de iniciativas cidadãs.
- 4) Introduzir o conceito de prestação de contas e transparência, através do balanço social de resultados alcançados, que promoverá periodicamente um amplo processo de avaliação, melhoria contínua e conscientização de responsabilidade.
- 5) Ampliar o conhecimento e o nível de consciência dos cidadãos e cidadãs participantes, através da disponibilização de informação por bairro, região e para a cidade como um todo, de modo que as decisões tomadas tenham mais consistência, os critérios de prioridades sejam mais objetivos e sejam criadas as condições para elaboração de estratégias e planos de melhoria da qualidade de vida local de curto, médio e longos prazos.²⁶³

Esse debate deu-se em face dos “ares” que apregoavam que a gestão Fogaça tinha a intenção de extinguir o Orçamento Participativo, utilizando esse argumento para instaurar a instabilidade do sistema nos bairros abrangidos pelo mesmo²⁶⁴. Logicamente que o medo da extinção do Orçamento Participativo era

participar cooperando, desenvolver as capacidades instaladas na cidade, para que todos tenham a oportunidade de fazer política e alcançar a liberdade.” VARGAS, Plínio Alexandre Zalewski. *Governança Solidária Local: uma ideia que transforma*. In: *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. FRANCO, Jandira Feijó Augusto de (Org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008, p. 130.

²⁶³ BUSATTO, op. cit., p. 152-153.

²⁶⁴ VARGAS, op. cit., 2008, p. 128.

plenamente justificável, afinal, desde a sua criação, todos os governos municipais da capital foram do Partido dos Trabalhadores, o qual desencadeou todo o processo de viabilidade participativa e empoderamento social que Porto Alegre possui até hoje. Não existia à época a garantia que uma gestão, que não era de esquerda, fosse manter as conquistas da Frente Popular.

Felizmente, o que se viu foi a conjugação do Orçamento Participativo com a Governança Solidária Local, fazendo com que ambos funcionassem de forma a se complementarem e não se autoanulem. Houve, na verdade, um legítimo consórcio de programas governamentais, o qual permitiu a geração de “efetiva parceria entre cidadania e poder público”²⁶⁵.

É nesse sentido que Busatto expõe a complementaridade entre a sistemática adotada pela Governança Solidária Local e o Orçamento Participativo:

No caso do novo modelo de gestão democrática de Porto Alegre, enquanto o orçamento participativo, com o envolvimento da população mobilizada e disposta a participar no debate, decide o destino dos recursos do orçamento do governo, a governança solidária local busca mobilizar a comunidade para que esta identifique os recursos disponíveis em cada localidade que podem vir a somar-se aos recursos governamentais. A esse novo orçamento, até então não reconhecido pelo poder público, resultado dos múltiplos recursos disponíveis na sociedade – humanos, sociais, econômicos, físicos e naturais – denominamos de orçamento social. Juntos, o orçamento participativo mais orçamento social formam o verdadeiro orçamento da cidade, que contempla toda a capacidade de mobilização de cada comunidade para a promoção do desenvolvimento. Aqui se evidencia que os processos do orçamento participativo e da governança solidária são absolutamente complementares, somando cooperativamente seus esforços de mobilização social das comunidades locais em favor de maiores e melhores resultados sociais para todos os cidadãos porto-alegrenses²⁶⁶.

A ideia de governança provém do ideário norte-americano intitulado de *governance*. Cinje-se que a governança não tem nada a ver com a governabilidade, pois tratam-se de figuras etimológicas de cunho diferenciado, ou seja, uma tem

²⁶⁵ BUSATTO, op. cit., p. 154.

²⁶⁶ BUSATTO, op. cit., p. 155

relação com o processo de governar e a outra com a capacidade de governo e gestão de interesses desse.

Hunt observa que o foco que o termo governança delimita permite pensar o governo como um processo, e, não mais como uma instituição em que os governos apenas governam, vinculando o ideário de um Estado direcionador e centralista. Nesse ideário surge, conforme preceitua o autor, um trespasse entre Estado e sociedade civil, vinculando a ideia de governar a ambos os lados, inexistindo uma ideia de dominação vertical²⁶⁷. A responsabilidade pelo governo se torna tanto da sociedade como do Estado. Nesse sentido expõe Massa-Arzabe ao afirmar que:

A idéia (sic) de governança atinge, portanto, a estrutura de organização e gestão do poder, posto que, nos dizeres de Muller e Surel, “a governança surge como um modo de governar, em sentido largo, no qual a ação pública (construção de problemas públicos, das soluções e de suas formas de implementação) não mais passa pela ação de uma elite político-administrativa relativamente homogênea e centralizada (que tende a perder, por este fato, seu relativo monopólio na construção de matrizes cognitivas e normativas de políticas públicas), mas pela coordenação de múltiplos níveis e múltiplos atores públicos e privados, de definir um espaço comum de sentidos, mobilizando conhecimentos de origens diversas e pondo em prática formas de responsabilização e de legitimação de decisões tanto no universo da política eleitoral, quanto da política dos problemas.” A inovação desse processo consiste, então, em dois pontos básicos, a saber, a modificação no eixo da ação estatal, que deixa de ser apenas vertical, de cima para baixo, e a transformação da relação entre Estado e sociedade civil, não mais se podendo falar na dicotomia público-privado²⁶⁸.

²⁶⁷ HUNT, op. cit., p. 306

²⁶⁸ MASSA-ARZABE, op. cit., p. 59.

A Governança Solidária de Porto Alegre alberga esse ideário²⁶⁹, denotando

²⁶⁹ Nesse sentido foi constituído o sistema do Programa de Governança Solidária Local, segundo o “Termo de Governança Solidária Local”: [...] Ação preliminar ou Passo Zero – O processo de implantação da Governança Solidária Local é desencadeado com o anúncio e a discussão da proposta com lideranças de todas as 17 regiões, pela Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Solidária Local, com a participação de outras secretarias e órgãos do governo municipal e, inclusive, do prefeito. Passo 1 – A implantação propriamente dita do programa começou com a sensibilização dos secretários municipais, secretários adjuntos e coordenadores de secretarias e com a capacitação dos agentes animadores iniciais dessas redes, os supervisores, os articuladores em cada região, os comitês gestores locais e os gerentes de programas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Supervisores e articuladores da GSL foram capacitados como multiplicadores do PGS� para que pudessem dar seguimento à capacitação dos participantes das redes de GSL em todas as regiões. Há cinco supervisores e 17 articuladores, sendo um articulador por região. Os supervisores se dedicam, cada qual, a acompanhar o trabalho dos articuladores. Supervisores e articuladores são capacitados como agentes multiplicadores da presente metodologia. Passo 2 – Em seguida ocorreu a constituição das equipes de articulação das redes de GSL em cada uma das 17 regiões. Dessa equipe participam, entre outros, o comitê gestor local, o(s) conselheiro(s) do OP na região e pessoas representativas das organizações da sociedade civil, das empresas e das demais instituições do Estado presentes na região. Os atores-parceiros da GSL são buscados em um extenso leque de instituições governamentais e não governamentais: associações representativas; clubes de serviço; conselhos; cooperação internacional; empresas; escolas e universidades; fóruns regionais; instituições religiosas; juizes; meios de comunicação; ONG’s (OSCIP’s e OSC’s em geral); OP; órgãos públicos estaduais e federais; promotores; sindicatos; voluntariado, vereadores, etc. Passo 3 – A primeira tarefa de cada equipe de articulação foi estimular a construção da rede de GSL na sua região. Dessa rede podem participar, voluntariamente, lideranças representativas dos bairros abarcados pela região numa proporção de 1/1000. As pessoas conectadas nas redes de GSL foram inscritas formalmente, estão sendo informadas regularmente do andamento da implantação do programa, têm a função de validar – ou não – tudo o que for produzido pelas respectivas equipes de articulação e são chamadas a participar das reuniões gerais e, sobretudo, das ações coletivas programadas e encaminhadas. As pessoas conectadas nas redes de GSL são capacitadas, progressiva e permanentemente, pelos multiplicadores das suas equipes de articulação. Passo 4 – A segunda tarefa da equipe de articulação foi realizar, com a ajuda do articulador e do seu supervisor, o seminário de visão de futuro. Esse seminário foi feito em no mínimo oito horas de trabalho em uma oficina especialmente dedicada ao assunto. Nessa oficina, usando métodos participativos já largamente testados em iniciativas de desenvolvimento local, os participantes foram estimulados a sonhar um futuro desejado para a região tendo como horizonte estratégico o prazo de dez anos, que coincide com o prazo para o alcance das metas de inclusão social da Prefeitura de Porto Alegre sintonizadas com as Metas do Milênio da ONU. É a partir desse seminário que esperamos plantar a semente de uma comunidade de projeto em cada região. Uma vez elaborada participativamente uma visão de futuro coletiva pela equipe de articulação em cada região, esse sonho de futuro passou a ser compartilhado com a rede de GSL respectiva para ser validado. Em termos de planejamento o futuro vem antes do presente e a análise da situação presente é condicionada pela visão de futuro – filtramos a realidade a partir das nossas expectativas e, assim, pelo menos em parte, vemos o que queremos ver. [...] Passo 5 – A terceira tarefa da equipe de articulação foi realizar o diagnóstico dos ativos e das necessidades da sua região. A elaboração desse diagnóstico é uma tarefa prática, feita com trabalho de campo e muitas oficinas, lançando mão de metodologias participativas já consagradas. O diagnóstico dos ativos e das necessidades foi feito no prazo de 30 dias. Novamente aqui, uma vez elaborado o diagnóstico pela equipe de articulação em cada região, ele foi compartilhado com a rede de GSL respectiva para ser validado. Passo 6 – A quarta tarefa da equipe de articulação foi elaborar, com base no diagnóstico, o plano participativo e estabelecer as metas a serem atingidas ao longo do tempo. Cada região escolheu o(s) seu(s) eixos prioritários de desenvolvimento e projetou as ações a serem desenvolvidas, dentro do horizonte temporal considerado, para atingir suas metas. Novamente aqui todo o produto final desse trabalho foi submetido à rede de GSL. O plano participativo foi elaborado na forma de um mapa do caminho para o futuro onde os marcos de referência são as realizações para superação dos obstáculos e para o aproveitamento das oportunidades, baseadas, fundamentalmente, na utilização dos próprios ativos (na capacidade interna de investir nesses ativos e na capacidade de atrair investimentos externos). Ele deve estar sintonizado com as conclusões do Fórum de Planejamento Participativo do Plano

esse viés interrelacional ao vislumbrar o compartilhamento co-responsável nas práticas entre sociedade civil e o Estado. A lógica adotada pela Governança é de que cada atuação estatal deverá haver uma contraprestação por parte da sociedade, horizontalizando a relação entre os cidadãos e o Estado. Porto Alegre agora possui um orçamento único, capaz de albergar recursos financeiros, sociais, voluntários, do terceiro setor, das empresas, etc. É nessa seara que surge o cidadão-gestor, o qual é o ator principal nessa nova forma de governar e interagir na comunidade com todos os demais atores sociais envolvidos nesse processo participativo²⁷⁰.

É o cidadão-gestor, empoderado em face do seu papel horizontal com o Estado, que demonstra a superação da interação do Poder Público pela sistemática adversarista, permitindo a construção de redes sociais de cooperação voluntária²⁷¹ entre os da comunidade, objetivando o consenso nas tomadas de decisão. O cidadão-gestor, dentro da comunidade, “é chamado a integrar o viés instrumental da

Diretor e com as pautas e objetivos dos 21 programas integrados de governo. Na elaboração do plano participativo fez-se a escolha da vocação (ou das vocações) da região. Passo 7 – A quinta tarefa da equipe de articulação foi formular a sua agenda de prioridades para o próximo ano. Essa agenda decorre do plano participativo, mas incorpora também outras ações do poder público ou da sociedade local que estejam em curso ou previstas. A elaboração do plano participativo (com suas metas) e a formulação da agenda de prioridades foi realizada, igualmente, em 30 dias. Como nos outros passos de implantação do programa, todos esses produtos devem ser validados pela rede de GSL em cada região. Passo 8 – A sexta tarefa da equipe de articulação é organizar a celebração do Pacto pela Governança Solidária Local. Dessa celebração participarão todos os membros da rede e todos os parceiros, governamentais, empresariais e da sociedade civil e das demais instituições de apoio e fomento que estiverem comprometidos com a realização da agenda de prioridades. O Pacto pela Governança Solidária Local também representa a formalização dos compromissos assumidos por todos os participantes na consecução das ações contidas na agenda de prioridades. Início de funcionamento do programa. [...] Avaliação e Monitoramento – Juntamente com a elaboração do diagnóstico dos ativos e das necessidades haverá a coleta de dados para a avaliação e monitoramento do programa. Haverá um Índice de Governança Solidária Local, composto por indicadores especialmente desenvolvidos para o programa, que deverão ser coletados anualmente. [...]. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgil/usu_doc/local_solidary_governance_texto_origin_al.pdf. Acesso em 12 de nov. de 2009.

²⁷⁰ Nesse sentido nos expõe Busatto: “Esse cidadão gestor que exerce atividades públicas em sua comunidade, rompendo a velha dicotomia entre Estado e mercado, e conclamando a todos para assumirem responsabilidades pelo destino comum que nos une como humanidade, é a essência da concepção e da prática de governança solidária local. É ele que convoca a todos: governos, empresas, universidades, meios de comunicação, organizações sociais, cidadãos em geral para exercerem a sua responsabilidade social, criarem ambientes participativos e solidários e constituírem redes sociais de cooperação voltadas para a melhoria de vida e convivência entre os humanos em sua comunidade.” op. cit., p. 15.

²⁷¹ COUVANEIRO, Maria da Conceição Henriques Serrenho. As práticas cooperativas: mudanças pessoais e sociais. Instituto Antônio Sérgio do Sector Cooperativo – INSCOOP. Pensamento Cooperativo. O Terceiro Sector em Portugal. *Revista de Estudos Cooperativos*, n. 2, 2001.

realização das consecuições delimitadas pela consensualidade²⁷². Nesse sentido elucida Busatto ao afirmar que:

Defendemos, em primeiro lugar, acabar com a idéia (sic) de cidadão-cliente e avançar para idéia (sic) de cidadão-gestor. Com isso, a participação popular ganha força, enraizamento social e autonomia – o que é decisivo para que não sirva de instrumento eleitoral ou mero apêndice do governo de plantão. O Estado que quiser cumprir bem o seu papel, olhando para o cidadão como um ser de múltiplas faces e potencialidades, deve aprender a atuar em parceria com a sociedade e trabalhar através de uma gestão participativa em rede²⁷³.

É somente derrubando o ideário de cidadão-cliente do qual fala o autor que poderá compreender a essência da ideia de governança solidária local na cidade de Porto Alegre. Ao aprofundar essa visão, com a devida acuidade, é de se ressaltar:

Baseada na democracia participativa e na parceria entre governo e sociedade, a governança solidária local carrega a denominação de governança porque estimula o protagonismo e o empreendedorismo dos cidadãos e a sua co-responsabilidade na gestão compartilhada das ações públicas. Traz expressa a palavra solidária por tratar-se de um sistema que acredita na cooperação e na ajuda mútua entre as instituições governamentais e não governamentais e entre as pessoas que voluntariamente se disponham a participar da iniciativa em prol da obtenção de objetivos comuns de desenvolvimento com inclusão social de cada localidade. Reforça o local porque essas redes, conquanto intersetoriais e multidisciplinares, têm como base a territorialidade constituída por regiões, bairros e vilas.²⁷⁴

A Governança Solidária Local abarca um modelo diferenciado do sistema de votação, calcado em um ambiente de diálogo, convergência e notória pluralidade, resplandecendo o respeito ao outro na comunidade, excluindo a ideia de vencedores e vencidos.²⁷⁵ Ou seja, não se impõe a vontade da maioria em detrimento de uma minoria sem justificativa, procura-se amadurecer os temas controvertidos ao invés de impor uma decisão forçada. Nesse sentido, Busatto é elucidativo:

²⁷² HERMANY, op. cit., 2009, p. 2408.

²⁷³ BUSATTO, op. cit., p. 73.

²⁷⁴ BUSATTO, op. cit., p. 180.

²⁷⁵ BUSATTO, op. cit., p. 183.

A governança solidária local desenvolve-se num ambiente de pluralidade, diálogo e busca de convergências entre os atores sociais locais da sociedade e do governo, em benefício de sua própria dignidade como seres humanos e de sua emancipação social como comunidade de projeto. Nas práticas de governança solidária não há votações, que acabam dividindo a comunidade entre vencedores e vencidos. As divergências e os conflitos – normais na vida de uma comunidade – são tratados com muito diálogo, respeito às diferenças e negociação democrática, sempre buscando o bem-comum, o interesse maior da coletividade. Quando não se consegue convergir para um objetivo comum, significa que naquela questão os atores sociais locais ainda não estão suficientemente preparados para tomar uma decisão e, portanto, a questão fica em suspenso para que se possa obter mais informações e novos atores sociais sejam incorporados ao debate²⁷⁶.

Nesse sentido, o governo municipal, para viabilizar essa sistemática, fundou o Comitê Gestor Local, o qual está hoje sob o controle da Secretaria de Governança Solidária Local, a qual procura viabilizar uma sistemática interna, dentro do governo municipal, para consolidar a ideia de governança. Nos termos do “Termo de Governança Solidária Local” emitido pela prefeitura municipal:

Tem por objetivos estimular ações de governança na sociedade e promover ações de endo-governança no governo municipal, e desta forma agilizar o atendimento das demandas da população; fermentar uma cultura social de governança a respeito dos serviços públicos; adequar os programas integrados de governo às peculiaridades locais e promover a articulação entre Orçamento Participativo, governo e ações de governança. É um grupo multidisciplinar, coordenador e facilitador do processo de governança local no sentido de:

- Articular e agregar os esforços e os recursos humanos, materiais e de conhecimento de todos os setores da sociedade: público (municipal, estadual e federal), privado e não-governamental, buscando mobilizar o capital social local e as parcerias estratégicas, promovendo o desenvolvimento local sustentável;
- Aumentar a eficiência e eficácia na solução dos problemas locais (foco nos serviços da Prefeitura), integrando os órgãos municipais para uma atuação de governo no território;
- Minimizar a ocorrência de problemas locais atuando de forma preventiva nos serviços de manutenção da prefeitura;
- Adequar os programas integrados de governo às peculiaridades locais, atendendo o plano estratégico de médio e longo prazo;
- Promover a articulação entre Orçamento Participativo, governo e ações de governança;
- Permitir a pactuação de compromissos de co-responsabilidade pelo atingimento de resultados sociais entre todos os atores públicos e privados envolvidos em cada projeto²⁷⁷.

²⁷⁶ BUSATTO, op. cit., p. 183.

²⁷⁷

Esse esforço municipal coaduna com a própria formulação e operacionalização do programa de governança, viabilizando a funcionalidade prática dessa política pública. É preciso destacar que o espírito da governança, como preceitua Busatto, tem relação direta com a promoção da solidariedade e cooperação, ou seja, trabalhar juntos uns com os outros para atingir um determinado fim comum²⁷⁸. Estado e sociedade se unem em prol dos interesses sociais, e, pela participação, viabilizam a construção de uma comunidade com cidadãos muito mais empoderados e capazes de gerirem os seus interesses locais.

Como complementação desse raciocínio, no “Termo de Governança Solidária Local” a ideia teórica que perfaz o entendimento do Programa de Governança Solidária Local se faz em dez pontos chaves. São eles:

Territorialidade – Local onde se expressam de modo concreto e específico e estabelecem suas relações os Recursos Humanos e de Conhecimento (Capital Humano), Naturais (Capital Natural), Materiais (Capital Econômico e Capital Físico) e Sociais (Capital Social) capazes de, em conjunto, potencializar o seu Desenvolvimento Sustentável. Transversalidade – Estimular a Transversalidade das políticas públicas e das ações de governo (Diálogo e Parceria interna). Planejar e implementar ações de Governo que integrem os diversos setores envolvidos, buscando o alinhamento entre as iniciativas e respeitando a especificidade de cada uma. Pluralidade – Criar ambientes de diálogo, pluralidade e co-responsabilidade e reconhecer que a sociedade é composta de múltiplas diferenças. Cooperação – Promover relações de cooperação entre governo, sociedade civil e iniciativa privada. Diálogo e Parceria – Estimular atitudes de diálogo e parceria dos servidores com a sociedade e contribuir para que a sociedade seja um sistema de conexões sempre aberto. Consenso – Promover a formação de uma Comunidade de Projeto e Pactos pela Governança Solidária Local. Confiança Recíproca – Aumentar a confiança recíproca entre os diferentes atores sociais do governo e da sociedade. Novo Orçamento – Agregar novos recursos (humanos, sociais e materiais) aos recursos governamentais. Transparência – Democratizar a informação e prestar contas. Comunicação – Interagir com a sociedade²⁷⁹.

Diante dessas peculiaridades que o Programa de Governança Solidária Local se propõe a efetivar, é possível destacar que, pelo menos teoricamente, sua

²⁷⁸ BUSATTO, op. cit., p. 184.

²⁷⁹

Disponível

em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg/usu_doc/local_solidary_governance_texto_origin al.pdf. Acesso em: 12 de nov. 2009.

sistemática procedimental traz características que denotam a fomentação ao desenvolvimento do capital social e da ampliação da sinergia formativa de vínculos sociais dentro das comunidades locais abrangidas por essa política pública.

Como a Governança Solidária Local alberga um viés procedimental democrático e mais amplo que o Orçamento Participativo, abrangendo todos os atores sociais, é possível crer na existência de subsídios, pelo menos teóricos, para elucidar a questão proposta no presente estudo.

CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito pelas suas peculiaridades, notadamente o viés participativo e o respeito aos direitos humanos, consagra junto com a Carta Política de 1988 uma visão de unidade no trato da *res publica*, pois denota o cidadão e o Estado como gestores da mesma. A participação é a peça chave na formulação e na legitimidade das normas jurídicas e das políticas públicas. É nessa idéia que a democracia participativa recebe o amparo fundamental na exteriorização de suas possibilidades, viabilizando a atuação da sociedade nas instituições do Estado e em suas políticas de governo.

Nessa visão de democracia participativa a ideia da representação como o único instrumento de participação popular acaba por se esvaecendo na conjuntura formativa da sua essência, afinal, a representação por si só não demonstra claramente os anseios populares, mas, os interesses dos seus representantes, os quais acabam filtrando e inviabilizando a manifestação da vontade dos legitimadores do poder, ou seja, o povo.

A democracia participativa propicia a viabilidade de concreção de uma gestão pública de cunho compartilhado, vinculando o Estado e a sociedade a viabilizarem uma relação dialógica entre si, propiciando a abertura de espaços deliberativos para que o povo possa se manifestar e possuir seus anseios vislumbrados como prioridade pública. Logicamente que não se está defendendo que dentro de uma democracia participativa deva haver a sistemática de participação direta para todos os atos de administração, mas, pelo menos viabilizar, conforme vislumbrado no Orçamento Participativo e na Governança Solidária Local, espaços de participação que permitam que a comunidade possa interagir diretamente com a Administração Pública em certa questão que a atinja diretamente.

Nesse sentido nota-se o fortalecimento do viés local para consecução desse ideário. Com a autonomia municipal, principalmente cunhada pelo viés político e financeiro, o município demonstrou ter viabilidade, existindo interesse político, de criar espaços públicos de participação. Em função das peculiaridades que o município possui, notadamente em decorrência de sua extensão territorial, a viabilidade participativa se torna, hipoteticamente, mais qualitativa, afinal, o cidadão tem maior contato com os problemas de sua comunidade, com os membros de sua própria comunidade, e, de igual forma, com os seus representantes legais.

Essa ideia coaduna com a visão perpetrada pelo princípio da subsidiariedade, resplandecendo a preeminência do local em função do geral. Nesse sentido,

presume-se que as políticas públicas participativas resguardam maior eficácia em face de políticas de mesmo cunho em níveis superiores, tais como o Estado e a União. Essa visão subsidiária só pode ser vislumbrada após a Carta Política de 1988 em decorrência da viabilidade substancial de concreção da autonomia do município, principalmente nas searas política e tributária.

Reflexo disso se vislumbrou com o Orçamento Participativo, demonstrando que o ente municipal tinha a capacidade de criar políticas públicas empoderadoras que viabilizassem a concreção de uma real democracia participativa e resplandescessem o ideário subsidiário. O Orçamento Participativo demonstrou que sua principal característica era, pela participação da comunidade local, dar o poder decisório sobre o orçamento municipal aos bairros que seriam beneficiados com os valores atinentes. Abriram-se espaços deliberativos para que os cidadãos dos bairros pudessem participar de forma ativa, desencadeando a formação de redes sociais entre os próprios integrantes da comunidade. Como consequência disso, pelo menos teoricamente, se pode notar a ampliação do capital social, desenvolvendo-se uma sistemática local de aprimoramento do cidadão que começou a se sentir empoderado por ter sua decisão, por maioria, acatada pelo Poder Público.

Em semelhante sentido, pode-se destacar a Governança Solidária Local, a qual, com as suas peculiaridades, amplia o debate sobre a cooperação entre o Estado e a Sociedade, trazendo a tona a ideia de um viés consensual e voltado a participação aprofundada dos atores sociais locais. Para a Governança Solidária Local, como já exposto no capítulo concernente, a ideia de consensualidade é muito forte, pois se busca a superação da visão adversarista vinculada a ideia de superação da maioria em detrimento dos interesses da minoria. Nos debates propostos dentro do programa, quando o grupo não está maduro o suficiente, o assunto tratado não é colocado em debate eletivo, passando a nova deliberação em outro momento posterior. Isso já denota a busca para inviabilizar o enfrentamento, que, notoriamente, gera conflitos internos, podendo enfraquecer as redes sociais do grupo como um todo.

Somada a postura consensual no viés deliberativo, a Governança também diferencia-se do Orçamento Participativo pela sua característica voltada ao incentivo do voluntariado. A Governança busca apreender recursos humanos e financeiros para as obras e atividades locais, fortalecendo a ideia de comunidade, demonstrando que o cidadão deve participar junto, voluntariamente, daquilo que beneficia a comunidade como um todo. Esse processo desencadeia, em um viés teórico, uma exponencialização sinérgica dentro do grupo social. As redes sociais se fortalecem e o grupo social se unifica em prol do bem comum.

Não criticando o Orçamento Participativo, até em face justamente de sua sistemática funcional, a qual gerou o capital social necessário para implantação da Governança Solidária Local, é imperioso destacar que o viés consensual comporta maior característica com o ideário participativo e democrático, principalmente pelo respeito às minorias dentro do grupo social.

Em face das peculiaridades levantadas por tais políticas públicas, se torna viável a abertura do debate sobre a possibilidade das características das mesmas, bem como seus resultados teóricos, coincidirem com os ideais formativos de um direito social condensado em nível local.

É imperioso destacar que o presente estudo não procura justificar uma tese de viabilidade prática desse tipo de direito social condensado em decorrências das características e resultados teóricos dessas políticas públicas estudadas.

Dito isso, nota-se que os requisitos formativos de um direito social condensado vinculam-se a ideia de um direito formado em um Estado Democrático de Direito, de forma organizada, de cunho consensual, e, condensado com uma ordem jurídica pluralista. Mesmo que tais características pareçam simplórias, é

preciso destacar que a essência que cada uma carrega demanda uma gama muito complexa como já demonstrado por Gurvitch nesse trabalho.

Nesse ínterim, vislumbra-se que a ideia de Estado Democrático de Direito é tanto característica das políticas públicas estudadas quanto da formação de um direito social condensado. Sem a viabilidade democrática, não é possível a participação, bem como, a formação de um direito desvinculado do ideário legalista proveniente do Estado. De igual forma, destaca-se que a Constituição Federal, dentro dessa ideia de direito social, encontra guardada como limitadora da formação desse direito, afinal, a mesma, como já visto, permite que os limites formativos obedeçam aos direitos fundamentais, não permitindo uma recaída para formação de um direito negativo, vinculado a uma ideia que poderá diminuir direitos existentes dentro da comunidade, garantidos pela Carta Magna.

O direito social condensado é visto como um direito social organizado, ou seja, ele é feito em face de procedimentos. Essa característica dele permite afirmar que as políticas públicas estudadas, principalmente a Governança Solidária Local, pelo seu viés consensual de participação, permita, por procedimentos, através de indução estatal para esse tipo de debate, que o grupo social consiga deliberar e solidificar o que entende como direito aplicável na sua própria comunidade, tornando-o efetivo. Nesse sentido ganham força os fatos normativos, afinal, não será qualquer deliberação que poderá ocasionar a formação desse tipo de direito social, somente merecendo esse *status* os fatos normativos que detenham um caráter moral de justiça e sejam fatos materiais atemporais.

As políticas públicas estudadas geram condicionantes passíveis de assegurar um processo organizado para formação desse tipo de direito social. Suas características perfazem pontos em comum que vinculam o grupo social, já empoderado, a proceduralizar a criação de seu próprio direito. Sem capital social, sem formação de redes, sem sinergia, sem confiança, etc., não haverá

viabilidade teórica e nem prática de viabilizar a concreção de um direito social condensado aos moldes propostos por Gurvitch.

Diante do exposto, podemos afirmar que o problema do presente estudo foi resolvido, concluindo que as políticas públicas do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local, dentro de uma égide democrática e de uma ordem jurídica pluralista, possuem características e resultados teóricos que se aproximam da ideia proposta por Gurvitch para formação de um direito social condensado em nível local, desde que as deliberações, principalmente com a Governança Solidária Local, sejam direcionadas ao debate formativo desse tipo de direito.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Republicanismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

AVELAR, L. Entrevista. In: A. DINES; F. FERNANDES JÚNIOR e N. SALOMÃO. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. Visões do Executivo. São Paulo, 2000.

AVRITZER, Leonardo e Pereira. DOLABELA, Maria de Lourdes. *Democracia, participação e instituições híbridas*. In: *Teoria e Sociedade*. Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_mar

[co2005_InstituicoesHibridaseParticipacaoNoBrasilnaFranca.pdf#page=14](#). Acesso em: 11 nov. 2009.

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

BARRETO, Plínio. *A Cultura Jurídica no Brasil (1822/1922)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

BARROSO, Luís Roberto. A nova interpretação constitucional: Ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: Gomes, Paulo. *Direito Constitucional em evolução: perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Holocausto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson Luis. MELO, Rúion Soares. *A democracia deliberativa*. São Paulo: Singular Esfera Pública, 2007.

BILLIER, Jean-Cassien. *História da Filosofia do Direito*. São Paulo: Manole, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 2006

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Constituição Federal*. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 05 de outubro de 1988.

_____. *Emenda Constitucional Nº 1*. Publicada no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, em 17 de outubro 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 12 ago. 2009.

BUSATTO, César. *A era dos vagalumes: o florescer de uma nova cultura política*. Canoas: Ed. Ulbra, 2006.

COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do futuro*. Curitiba: Juruá, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município – Autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

COUVANEIRO, Maria da Conceição Henriques Serrenho. As práticas cooperativas: mudanças pessoais e sociais. Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo – INSCOOP. Pensamento Cooperativo. O Terceiro Sector em Portugal. *Revista de Estudos Cooperativos*, Lisboa, n. 2, p. 2001.

CUNHA, Elisabete Darci. *Gestão municipal participativa e o papel da escola*. São Paulo: Annablume, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O município brasileiro*. São Paulo: Serra Negra, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionabilidade Administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. *A construção social do sentido da Constituição na democracia contemporânea: entre soberania popular e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 34, 1998.

DUARTE, Liza Bastos. *Hermenêutica jurídica: uma análise de temas emergentes*. Canoas: Ulbra, 2004.

DUVERGER, Maurice. *Tratado de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica*. São Paulo: EDUSP, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GENRO, Tarso. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GUIMARÃES, José Luiz. *Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.

GRET, Marion. *Porto Alegre: a esperança de uma outra democracia*. São Paulo: Loyola, 2002.

GURVITCH, Georges. *Elementos de Sociología Jurídica*. Granada: Editorial Comares, 2001.

GURVITCH, Georges. *La déclaration des droits sociaux*. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1946.

_____. *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*. Paris: Pedone, 1935

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.1.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 2.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HEYDECKER, Joe J.; LEEB, Johannes. *O processo de Nuremberg*. Rio de Janeiro: Bruquera, 1968.

HERMANY, Ricardo. Elementos de emancipação social local: A perspectiva do programa de governança solidária local como indutor emancipação social dos cidadãos. In: _____. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

_____. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

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

HUNT, Alan. *Explorations in Law and Society*. London: Routledge, 1993.

INOJOSA, Rose Marie. *Redes e redes sociais: versão preliminar*. São Paulo: FUNDAP, 1998.

JARA, Carlos Júlio. *Capital humano e capital social no desenvolvimento local sustentável*. São Paulo: ICA, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta et al. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003

LEONELLI, Domingos. *Diretas já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: e outros escritos : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MAIA, Eny Marisa. *A Municipalização do Estado de São Paulo 1970/1987: democratização ou descompromisso*. 1989. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 1989.

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In.: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. *A democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular Esfera Pública, 2007.

MARTINS, L. *A política (e os limites) da 'abertura'*. *Revista Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 22/33, dez/ago, 1980.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O Princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2001.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *A ideia de Direito Social: O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NAVARRO, Zander. Inventando o futuro das cidades: Pequenas histórias do orçamento Participativo em Porto Alegre. In: RATTNER, Henrique. *Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a Construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34, 2002.

PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: UNB, 1994.

PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora da UNISINOS, 2001.

POGGI, Gianfranco. *A evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1965.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Editora da UNISINOS, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Porto Alegre: L&PM, 2008.

RODRIGUES, Adriano Vasco. Economia Social: aprender a cooperar. Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo – INSCOOP. Pensamento Cooperativo. O Terceiro Sector em Portugal. *Revista de Estudos Cooperativos*, Lisboa, n. 2, p. 49, 2001.

RODRIGUES, Hugo Thamir. O Município (ente federado) e sua função social. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SANTOS, Beatriz Ribeiro dos. et al. *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. In: FRANCO, Jandira Feijó Augusto de. (Org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência, para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007, v. 1.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). *Democratizar a democracia. os caminhos para democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Manoel Augusto Santos do. *O primado pontifício: estudo sobre a fundamentação e o significado do primado do pontifício em vista da proposta do Papa João Paulo II na encíclica Ut unum sint*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

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

SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, Rogério Gesta (ORG). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

_____. O novo Estado, o público não estatal e as instituições comunitárias. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUTO, Daphnis Ferreira. *Saúde no trabalho: uma revolução em andamento*. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2001.

Termo de Governança Solidária Local. *Prefeitura de Porto Alegre*. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/local_solidary_governance_texto_original.pdf. Acesso em 12 de nov. de 2009.

TOMAZELI, Luiz Carlos. *Entre o estado liberal e a democracia direta: a busca de um novo contrato social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

VARGAS, Plínio Alexandre Zalewski. Governança Solidária Local: Uma Ideia que Transforma. In: FRANCO, Jandira Feijó Augusto de. (Org.). *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. United States: Library of Congress, 2007.

WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattam P e NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Alfa Omega, 1997.

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](#)