

**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

JULIANE ANDRÉA DE MENDES HEY MELO

**Democracia deliberativa e efetividade da participação popular na formulação
de políticas públicas em sociedade local**

CURITIBA

2016

JULIANE ANDRÉA DE MENDES HEY MELO

**Democracia deliberativa e efetividade da participação popular na formulação
de políticas públicas em sociedade local**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de mestre do Programa de Mestrado em Direito, área de concentração Direitos Fundamentais e Democracia, linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

CURITIBA

2016

M528

Melo, Juliane Andréa de Mendes Hey.

Democracia deliberativa e efetividade de participação popular na formulação de políticas públicas em sociedade local. / Juliane Andréa de Mendes Hey Melo. – Curitiba: UniBrasil, 2016.

161 p.; 29cm

Orientador: Paulo Ricardo Schier.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Direito – Dissertação. 2. Direitos Fundamentais. 3. Democracia deliberativa. 4. Audiências públicas. 5. Orçamentos participativos. 6. Políticas públicas – Participação popular. I. Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia. II. Título.

CDD 340

Elizabeth Dorigo Capriglioni CRB-9/330

TERMO DE APROVAÇÃO

JULIANE ANDRÉA DE MENDES HEY MELO

**Democracia deliberativa e efetividade da participação popular na formulação
de políticas públicas em sociedade local**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito, pelo programa de pós-graduação das Faculdades Integradas do Brasil – UNIBRASIL, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Profº. Drº. Paulo Ricardo Schier

Membros:

Profª. Drª. Adriana da Costa Ricardo Schier
PPGD Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil

Profº. Drº. Philip Gil França
PPGD Universidade de Passo Fundo/RS

Para meu esposo *Cesar*, por seu amor, compreensão e incansável incentivo.

Para meus pais *Rosane e Amaury*, meus eternos professores.

AGRADECIMENTOS

Se há uma certeza que tenho, em meio a tantas dúvidas, é que não construímos nada sozinhos. Sem o apoio daqueles que colecionamos no caminho da vida não seguimos em frente. E para que continuem a nos incentivar, necessário demonstrar nossa gratidão.

Gratidão à Deus por me proporcionar, em sua infinita bondade, a vida, o intelecto e a força que nos move a cada dia.

Gratidão aos meus pais por serem esse exemplo de vida. Professores na academia e na vida, me ensinaram e me ensinam todos os dias a ser uma pessoa melhor.

Gratidão ao meu grande amor por acreditar em mim mais do que eu mesma. Sem seu apoio incondicional jamais teria sequer iniciado esta jornada tão gratificante.

Impossível sair do mestrado a mesma pessoa de quando entramos. É um processo de engrandecimento de conhecimento e alma. O conhecimento que nos é compartilhado pelos Professores e Colegas permite que mudemos a nossa visão do mundo. A luta pela democracia e pelos direitos fundamentais ao mesmo tempo que é encantadora, mostra-se gigantesca. Por isso, ao Mestrado da UniBrasil apenas posso agradecer por me proporcionar o acesso a este universo. Agradecimento este que faço nas pessoas dos Professores das disciplinas que cursei: Adriana da Costa Ricardo Schier, Ana Lúcia Pettro Pereira, Estefânia Maria de Queiroz Barboza, Marcos Augusto Maliska, Paulo Ricardo Schier e Rosalice Fidalgo Pinheiro.

Especial agradecimento ao meu Orientador Paulo Ricardo Schier. Agradeço a paciência e disponibilidade na orientação deste trabalho e por me dar a 'benção do pai' nos momentos de ansiedade.

Agradeço aos Professores Rosalice Fidalgo Pinheiro, Eduardo Gomes Biacchi e Octávio Campo Fischer pela confiança no trabalho realizado na Revista Direitos Fundamentais e Democracia, quando um mundo novo da editoração se abriu para mim.

A Professora Laura Jane Ribeiro Garbini Both pelo carinho e atenção que sempre me dispensou.

Agradeço aos meus queridos colegas, que amigos se tornaram, da turma do mestrado de 2013 e 2014: Clayton Medeiros, Sheila Santos, Ana Carla Werneck, Adriane de Oliveira Ningeliski, Cinthia Gomes Dias, George Rezende Moraes, Murilo Gasparini Moreno e Silmara Aparecida de Lima. Em especial aos estimados amigos e companheiros de aventuras pela Espanha e pela Teoria Crítica, Ariadne Nascimento da Silveira Bonato, Paulo Roberto Jensen, Rosa Maria Alves Pedroso, Maria Teresa Pacheco Jensen e Maurício Ferrante.

Cada um de vocês contribuiu para este trabalho de alguma maneira especial, seja com palavras, textos ou discussões. Sem vocês certamente o percurso teria sido mais difícil e menos divertido.

Por fim, à Capes e à Comissão de Bolsas da Unibrasil, pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

“Aparentemente, a democracia é um tantinho incerta. Em todo caso, suas chances também dependem do que fazemos. Ainda que não possamos contar com forças históricas benevolentes para favorecer a democracia, não somos simples vítimas de forças cegas sobre as quais não temos nenhum controle. Com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as ideias e os costumes democráticos.”

Robert Dahl

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desenho Institucional do minipúblico.....	73
Tabela 2 – Consequências funcionais do desenho institucional do minipúblico	74
Tabela 3 – Desenho Institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre	118
Tabela 4 – Consequências funcionais do desenho institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre	126
Tabela 5 – Desenho Institucional das Audiência Públicas do Orçamento de Curitiba	132
Tabela 6 – Consequências funcionais do desenho institucional das Audiência Públicas do Orçamento de Curitiba.....	136
Tabela 7 – Comparativo do desenho institucional dos Minipúblicos	137
Tabela 8 – Comparativo das consequências funcionais do desenho institucional dos minipúblicos	138

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO EXPRESSÃO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO	16
1.1 A crise da representação como única forma de participação popular	16
1.2 O direito fundamental de participação	21
1.3 A participação como pressuposto de concretização do Estado Social e Democrático de Direito	31
2 A DEMOCRACIA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL: DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DELIBERATIVA.....	40
2.1 A construção da democracia deliberativa como instrumento de efetivação dos interesses sociais.....	40
2.2 Democracia deliberativa substantiva na perspectiva de John Rawls	46
2.3 Democracia deliberativa procedimental na perspectiva de Jürgen Habermas	52
2.4 Democracia deliberativa na perspectiva de Carlos Santiago Nino	57
2.5 Práticas deliberativas a partir dos minipúblicos	66
3 A ABERTURA DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL E A AMPLIAÇÃO DA ESFERA DE PARTICIPAÇÃO	77
3.1 O poder local como garantidor dos direitos fundamentais	77
3.2 A autonomia político-administrativa municipal e a possibilidade de fomento da participação popular	84
3.3 O compartilhamento decisório por meio da criação de espaços públicos deliberativos: Orçamentos Participativos no âmbito municipal	88
4 A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO REFORÇO DO QUADRO	

DE DOMINAÇÃO EXISTENTE OU FUNCIONA COMO VERDADEIRA INSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA?	101
4.1 As considerações da teoria crítica sobre a Democracia Deliberativa: a desigualdade e a assimetria de poder	102
4.2 Experiências de participação popular nos Municípios de Curitiba e Porto Alegre.....	110
4.2.1 Orçamento participativo em Porto Alegre	110
4.2.2 Audiências Públicas em Curitiba	129
4.2.3 Análise comparativa dos desenhos institucionais dos minipúblicos	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
REFERÊNCIAS	150

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como tema a efetividade da participação popular na sociedade local. A democracia sob o viés exclusivamente representativo está em crise, a sociedade demanda novas formas participativas na decisão política. Em um Estado Social e Democrático de Direito, o direito de participação erige-se como um direito fundamental que concretiza este modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, a democracia deliberativa surge como o modelo democrático que melhor concretiza o Estado Social e Democrático de Direito ao garantir o direito fundamental à participação. Diante dos diversos teóricos deliberativos, destaca-se a proposta de Carlos Santiago Nino que, alicerçado nos postulados teóricos de John Rawls e Jürgen Habermas, concebe a democracia fundada no seu valor epistêmico pois a solução mais adequada é aferida mediante práticas discursivas coletivas com o intuito de se alcançar a unanimidade. Por isso, a criação de espaços deliberativos para os cidadãos é essencial. Ao mesmo tempo, tem-se que a democracia deliberativa melhor se desenvolve em minipúblicos, tais como o Município. A Constituição Federal de 1988 integrou os Municípios na federação e lhes atribuiu competências materiais e fiscais. Da união do destaque do Município na nova ordem constitucional e da necessidade de novas formas participativas, é que diversos institutos participativos foram criados no Brasil, tais como as audiências públicas, os Conselhos de Direitos e os Orçamentos Participativos. Diante da alçada das audiências públicas nos orçamentos municipais a uma obrigação legal, para se aferir a eficiência da participação popular na Administração Pública promoveu-se o estudo dos institutos participativos nos orçamentos dos municípios de Curitiba e Porto Alegre. Após definição e análise dos desenhos institucionais e consequências destes minipúblicos, a pesquisa concluiu que o empoderamento da decisão popular com sua vinculação no desenho institucional determinam a eficiência das experiências participativas. Por fim, concluiu-se que um ato administrativo que não respeite o conteúdo da decisão popular deliberativa está eivado pelo vício da nulidade, dado que a participação popular uma vez realizada é elemento constitutivo daquele.

Palavras-chaves: participação popular; Município; direitos fundamentais; democracia; democracia deliberativa; orçamentos participativos; audiências públicas.

ABSTRACT

This research work theme is the effectiveness of popular participation in local society. Democracy under the exclusive representative bias is in crisis, as the society demands new participatory forms in policy-making. In a Social and Democratic State governed by the rule of law, the right to participate erects itself as a fundamental right that embodying this state model adopted by the Federal Constitution of 1988. In this sense, deliberative democracy emerges as the democratic model that best realizes the Social and Democratic State governed by the rule of law to insure the fundamental right to participate. Into various deliberative theorists, there is the proposal of Carlos Santiago Nino that, based on the theoretical postulates of John Rawls and Jürgen Habermas, conceives democracy founded on its epistemic value as the most appropriate solution is measured through collective discursive practices in order to achieve unanimity. Therefore, the creation of deliberative spaces for citizens is essential. At the same time, there is the idea that deliberative democracy develops best in minipublics, such as municipalities. The Federal Constitution of 1988 has incorporated the municipalities in the federation and gave them substantial and tax competence. By the union of the higher profile given to Municipality in the new constitutional order and the need for new participatory forms, is that several participating institutes were created in Brazil, such as public hearings, the rights councils and the Participatory Budgeting. As public hearings in municipal budgets turns a legal obligation, a study of the participatory institutions in the budgets of the cities of Curitiba and Porto Alegre has been promoted to measure the efficiency of public participation in public administration. After definition and analysis of institutional designs and consequences of these minipublics, the research concluded that the empowerment of popular decision with its attachment in the institutional design determines the efficiency of participatory experiences. Finally, it was concluded that an administrative act that infringes the content of the popular deliberative decision is studded with vice of nullity, since popular participation once held is a constituent part of that.

Keywords: Popular participation; County; fundamental rights, democracy; deliberative democracy; participatory budgeting; public hearings.

INTRODUÇÃO

É inegável que assunto que desperta admiração, discussões, estudos e debates é aquele que envolve a democracia. Esta abarca o reconhecimento de que regimes autoritários tendem a se relacionar, em algumas searas, com retrocesso. Isso porque, para que uma ampla concentração de poder seja mantida sem que o povo tenha qualquer parcela de influência, muitas vezes serão empregados atos de violência e atos que denigrem a dignidade da pessoa humana.

Atenta-se ainda que em dias atuais, em que países se unem mais e mais para se aprimorarem democraticamente, um país que adota regime autoritário representa sempre uma ameaça latente aos demais, como notoriamente ocorre com a Coréia do Norte.

Tamanho é nefasto o regime autoritário que há vozes no Brasil que chegam a defender que os atuais índices de corrupção podem ser consequência das decisões tomadas naquela época, uma vez que a crença de que só o poder central poderia resolver os problemas da nação levaram a ter uma sociedade civil com alto grau de impotência.

De qualquer modo, enxerga-se na democracia o oposto de um regime totalitarista, pois sagra a soberania popular, assim como representa o regime fomentador de que as mais diversas vozes sejam ouvidas e consideradas.

Muito se debate sobre a democracia e suas diversas acepções na academia e na sociedade. Não apenas no Brasil discute-se como revitalizar a democracia frente a um suposto 'déficit democrático'. Percebe-se, tanto nacional como internacionalmente, alguns sintomas da crise do modelo de representação política, tais como declínio do comparecimento eleitoral, crescente desconfiança dos cidadãos sobre as instituições políticas, esvaziamento dos partidos políticos e crescente interferência da mídia junto ao processo eleito, ocasionando um desencontro entre a vontade do cidadão e seus representantes que cada vez mais se sentem menos representados por eles.

Neste sentido, a busca por um modelo democrático que proporcione a possibilidade de efetiva participação social que suplante a tradição liberal de

participação apenas pela representação e realize os propósitos de um Estado Social e Democrático de Direito galga importância.

Neste contexto, o presente estudo tem como norte estudar os desdobramentos e evoluções que permitiram a consagração de uma democracia no Brasil com nuances deliberativas.

Outrossim, tem-se que a recém democratização do Brasil consolidada pela Constituição Federal de 1988 ao mesmo tempo que preconiza a participação popular nas decisões administrativas, conta com uma tendência de descentralização da Federação com o reconhecimento do Município como ente federado.

Como consequência deste novo posicionamento frente ao Pacto Federativo, o Município agora dotado de competências traz consigo deveres com a população local, mormente com as garantias constitucionais fundamentais. Assim, o Município tem um importante papel na concretização dos direitos fundamentais, principalmente por sua proximidade com a população na identificação das áreas que demandam políticas públicas mais adequadas para suas especialidades, uma vez que não pode supor que as políticas públicas locais necessárias são as mesmas para todos os 5.561 municípios espalhados por este país de proporções continentais.

Nesta perspectiva, a união da onda participativa com aspectos deliberativos com a recente importância da Administração Local na realização dos direitos fundamentais abriu caminho para o surgimento de arranjos participativos diversos tais como conselhos gestores, orçamentos participativos, audiências públicas etc.

Todavia, a questão que surge nesta seara é a efetividade dessa participação social, ou seja, se a decisão da população influencia efetivamente e determina as políticas públicas ou se estamos diante de institutos ilusórios que apenas almejam legitimar, perante a sociedade, decisões já estabelecidas.

Para se alcançar tal fim, a pesquisa foi dividida em quatro capítulos, acompanhados da presente introdução e conclusão. O primeiro capítulo destina-se à investigação da participação popular no Estado Social e Democrático de Direito. Para tanto, inicia-se com o estudo sobre a crise do modelo representativo de democracia, o que dá ensejo à compreensão do direito à participação como um direito fundamental, que acaba por concretizar o próprio Estado Social e Democrático de Direito.

Nesta toada, o segundo capítulo passa a investigar o modelo de democracia que melhor se coaduna com os propósitos participativos exigidos por aquele modelo de Estado que foi consagrado na Constituição Federal de 1988. Por isso, o segundo capítulo estuda a teoria democrática deliberativa.

Ante a isso, além de se debruçar sobre as concepções trazidas pelos mais diversos autores, encontrou-se um ambiente propício à descrição das principais ideias de John Rawls, Jürgen Habermas e Carlos Santiago Nino, observando a linha de raciocínio de cada um deles, sem ignorar que a complexidade envolvente em suas manifestações não poderia de forma alguma ser abordada com completude na presente obra.

Sendo assim, reverencia-se, por meio das linhas que seguirão, um regime que ao ser implantado acolha com bom grado o aprimoramento da cultura política, concordando em estendê-la às diversas camadas sociais, fortificando a nação e incentivando-a a vislumbrar efetivamente o fundamento da República na soberania popular.

Após a abordagem da perspectiva de Rawls e Habermas, seguir-se-á no intuito de demonstrar que a democracia deliberativa nos moldes estudados melhor concretiza-se em públicos menores, assim chamados de minipúblicos por Archon Fung. Este autor propõe o estudo da democracia deliberativa nos minipúblicos conforme o desenho institucional que adota; para tanto, formula duas tabelas que serão utilizadas no quarto capítulo para análise dos minipúblicos brasileiros então estudados.

Nesta perspectiva, o terceiro capítulo dedica-se ao estudo do Município no constitucionalismo brasileiro e os institutos participativos locais que se desenvolveram, tais como as Audiências Públicas Orçamentárias a teor do Estatuto das Cidades – Lei Federal nº. 10.257 de 2001 – e Orçamentos Participativos.

Interessante destacar que a escolha pelo estudo da participação popular no âmbito do orçamento deu-se em razão da notoriedade que essa inovação democrática a nível local galgou na comunidade internacional. A experiência de Porto Alegre foi incluída como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do Mundo pelo Programa de Assentamento Humanos (Habitat/1996) da Organização das Nações Unidas.

Independente da afirmação genérica de casos de maior e menor “sucesso” de participação popular no orçamento público, o intuito do quarto capítulo é verificar se há, empiricamente, uma efetiva participação popular e empoderada conforme o desenho institucional que lhe foi conferido. Isso porque propagar a possibilidade de participação popular sem oferecer meios para deliberação, sem perceber as exclusões que seu próprio sistema gera ou sem empoderar a decisão tomada no sentido de influenciar ou determinar a política pública apenas reforça as estruturas de poder por meio de uma pseudolegitimação. Aqui os postulados da teoria crítica são utilizados para o debate.

Para tanto, o estudo partiu da análise das experiências dos Municípios de Porto Alegre e Curitiba. A escolha da cidade de Porto Alegre se deve ao fato de esta ser a precursora na implementação do Orçamento Participativo, em 1989. Com vários anos de experiência no processo, seu desenho institucional e as consequências deste foram avaliados conforme os critérios apresentados por Archon Fung, devidamente desenvolvidos no segundo capítulo.

O município de Curitiba não tem uma tradição tão grande na seara do orçamento participativo, pois as Audiências Públicas iniciaram-se em 2002 por determinação legal, e somente tiveram maior notoriedade a partir de 2005. Com uma história mais recente e uma população não tão participativa, seu desenho institucional e consequências também foram delineados.

As análises foram compiladas em duas tabelas para cada um dos minipúblicos, uma sobre o desenho institucional e outra com as consequências deste desenho, que ao final do quarto capítulo são cotejadas de maneira a extrair as causas de eficiência ou ineficiência da participação popular no Orçamento Público. Por fim, propõe-se uma breve análise derradeira sobre a nulidade da decisão administrativa que não cumpre com a decisão deliberativa extraída da participação popular.

1. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO EXPRESSÃO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1 A crise da representação como única forma de participação popular

Afirmar a necessidade de participação popular no seio da democracia é quase trivial, uma vez que outras questões menos óbvias surgem ao debate tais como tipo de participação, para quem, como e etc¹.

Neste sentido, SANTOS e AVRITZER² exaltam que desde a segunda metade do século XX conta-se com uma visão hegemônica de democracia que aponta para a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

Robert DAHL³ explica que, historicamente, a necessidade de representação está ligada à questão territorial e deveria ser garantida pela eleição, pois “numa área grande demais para assembleias diretas de homens livres, como acontece numa cidade, numa região ou num país muito grande, o consenso exigia representação no corpo que aumentava os impostos e fazia as leis”⁴. Por isso, na política europeia se estabeleceu a necessidade de legislativos e parlamentos representativos em diversos níveis (local, nacional, regional, etc.) para garantir o consenso de cidadãos livres de um país.

Todavia, a representação nos moldes que foi construída padece de alguns males, como a dificuldade de representar agendas e identidades específicas⁵. Percebe-se tanto no âmbito nacional como internacional alguns sintomas da crise do modelo de representação política, tais como declínio do comparecimento eleitoral, crescente desconfiança dos cidadãos sobre as instituições políticas, esvaziamento dos partidos políticos e crescente interferência da mídia junto ao processo eleitoral⁶.

¹ UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93.

² BOAVENTURA, Santos; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: BOAVENTURA, Santos. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003. p. 44.

³ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 32.

⁴ Idem.

⁵ BOAVENTURA, Santos; AVRITZER, Leonardo. Op. Cit. p. 47.

⁶ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 183-198, 2008. p. 183.

Neste sentido, GARGARELLA⁷ explica que desde o momento em que o modelo institucional vigente foi construído, o objetivo era separar os representantes dos representados de modo a aumentar a influência dos grupos de interesses e diminuir a vontade das maiorias. Ora, a lógica do representante perante os interesses dos representados ocorre da seguinte de maneira desencontrada:

Resulta claro, por ejemplo (y como la experiencia cotidiana nos ratifica cada día), que para un político recién electo, no resulta en absoluto difícil o riesgoso el desentenderse del mandato de algún modo expresado por sus votantes. Con varios años en el poder por delante; con un «mensaje» popular exageradamente confuso (¿qué es lo que «realmente» quiso decir «la gente» cuando votó por A y no por B?); con prácticamente nulos mecanismos de sanciones sobre los representantes que actúan de modo inadecuado; con miles de incentivos para llevar adelante negociaciones o tratos autointeresados; es fácil comprender que el representante electo deje de lado (casi) toda preocupación vinculada con la suerte de sus electores. Del mismo modo, el actual sistema político hace que, para el comisionado de un cierto grupo de interés, resulte mucho más sencillo y conveniente «convencer» (por ej., acerca de la conveniencia de una determinada legislación) a un pequeño grupo de representantes, que a la mayoría de la ciudadanía. ¿Para qué adentrarse en un costoso (y posiblemente desafortunado) debate público, cuando puede obtenerse el mismo resultado (la sanción de una determinada ley, digamos), sentándose en una mesa con un minúsculo grupo de políticos profesionales?⁸

Por isso, para o autor, hoje tantas pessoas são indiferentes à política, desconfiadas das classes dirigentes e desinteressadas de participarem das questões políticas⁹. Especialmente no Brasil há claro descontentamento com a classe política, conforme se depreende tanto das manifestações recentes¹⁰, como

⁷ GARARELLA, Roberto. Crisis de representación y constituciones contramayoritarias. **Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía Política**, 1995. p. 89.

⁸ Ibidem, p. 89/90.

⁹ GARARELLA, Roberto. Crisis p. 89/90.

¹⁰ LUCAS traça um estudo sobre a desobediência civil a partir de Dworkin sobre as manifestações de 2013 e coloca que as manifestações incitam uma nova forma de democracia: “Os protestos e manifestações públicas marcaram o Brasil em 2013; o povo saiu às ruas para demonstrar sua insatisfação contra todo tipo de injustiças e problemas sociais de nosso país. É como se os gritos das ruas afrontassem os silêncios que caracterizam o Brasil desde a sua formação; um país forjado pela segregação, coronelismo e por ditaduras tem certa dificuldade de se acostumar com as modalidades ativas de cidadania popular e não raramente as vê com certa desconfiança, medo e até mesmo como ações contra a lei e a ordem estatais. A República formal teve que abrir os olhos para um país real e admitir a crise de representatividade de suas instituições políticas. Mesmo que a força dos protestos já tenha arrefecido e poucas transformações reais promovidas, as movimentações recolocaram em debate, sobretudo para os jovens, o tema da democracia e suas formas substanciais de vivência. A democracia promovida pelas ruas, pela ação ativa da população brasileira reclama respostas e novas agendas públicas através de protestos, ocupações de prédios públicos e de passeatas, estratégias que geram muita repercussão social e que desafiam a ideia de “ordem” ao menos em termos jurídicos

das pesquisas sobre o grau de confiança que as instituições políticas brasileiras gozam atualmente¹¹.

EBERHARDT¹² sustenta que a população na América Latina se mostra cada vez mais informada e impaciente desde a década de 80, assim os instrumentos de democracia tradicional (partidos, urnas e campanhas) cedem espaço para uma cidadania mais ativa que não apenas se opõe, mas passa a propor e assumir a sua responsabilidade sem representar ou expressar ninguém.

A dita crise da representação para GARGARELLA está atrelada a um “sistema político que no favorece (sino que, por el contrario, obstruye) el establecimiento de vínculos adecuados entre las personas que llegan al poder y quienes les prestan su apoyo a tales efectos”¹³.

Assim, bem ressalta ROSENFELD, a democracia contemporânea demanda uma adesão do cidadão às suas instituições e governantes, pois não se sentindo representado não há motivo para cumprir qualquer regra estabelecida pelo seu governante. Mais além, afirma o esgotamento da estrutura política atual:

tradicionais.” LUCAS, D. C. (2014): “A Desobediência Civil na teoria jurídica de Ronald Dworkin”, **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 116-129, julho/dezembro de 2014. p. 116.

¹¹ Desde 2009, de acordo com pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência mede o grau de confiança dos brasileiros em 18 instituições e quatro grupos sociais, Partidos Políticos, Congresso Nacional, Presidente da República, Governo Federal, Sistema Eleitoral e Governo Municipal são as instituições que mais perdem a confiança da população. É o chamado Índice de Confiança Social (ICS). “Realizado desde 2009, sempre no mês de julho, o ICS registrou uma queda de confiança em todas as instituições e grupos sociais em 2013, período pós-manifestações. Algumas conseguiram se recuperar em 2014 e também em 2015, o que não é o caso das instituições políticas, que caem novamente neste ano. Em uma escala que vai de 0 a 100, sendo 100 o índice máximo de confiança, os Partidos Políticos mantêm a última colocação do ranking, com 17 pontos, praticamente metade do índice que obtiveram em 2010 (33 pontos) e 13 pontos a menos do que no ano passado. O Congresso Nacional continua com a penúltima colocação, posição agora compartilhada com a Presidente da República, que até 2012 oscilava entre a terceira e a quarta posição. Em 2015, ambos obtêm 22 pontos e atingem seu menor índice desde 2009. Enquanto o Congresso registra uma queda de 15 pontos em sua confiança em relação ao ano passado, a presidente, que tinha 44 pontos em 2014, apresenta a maior queda de confiança dentre todas as instituições medidas: 22 pontos. Em 2010, último ano do governo Lula, chegou a ter 69 pontos, o maior da série histórica, quando ocupou o posto de terceira instituição na qual os brasileiros mais confiavam. O Governo Federal também registra queda expressiva, indo de 43 para 30.” Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf, consulta em 17 de dezembro de 2015.

¹² EBERHARDT, Maria Laura. “¿El fin de la democracia representativa? Otras modalidades democráticas: participación y deliberación ciudadanía.” **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 182-227, jul./dez. 2015. p. 186.

¹³ GARGARELLA, Roberto. Crisis p. 107.

Numa sociedade democrática contemporânea, a adesão dos cidadãos às suas instituições e aos seus governantes é fundamental. Se a desconfiança prima, se o descrédito toma conta, se todos os políticos são jogados no mesmo ralo, produz-se um desapego não somente em relação aos governantes, mas também às instituições. Se os governantes e políticos tudo negociam, por que deveria o cidadão comum observar qualquer regra? A moralidade pública tornou-se visível entre nós. Diria mesmo que ela veio a fazer parte do modo pelo qual está se constituindo o espaço público. Ela é o contraponto deste esgotamento de uma certa forma de se fazer política, onde as instituições são muitas vezes comprometidas. As barganhas em benefício direto ou indireto em emendas orçamentárias são cada vez menos toleradas pela população. Há a exigência de formação de uma nova cena pública, onde no jogo do ver e ser visto se produza um reconhecimento nos mesmos valores e princípios de uma política moralizada. Há outros odores no ar.¹⁴

Por isso, LUCHMANN afirma que o retorno às instituições formais representativas de democracia não se mostraram capazes de produzir respostas suficientemente adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais, “requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política enquanto atividade exclusiva de ‘aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível’ (FONTANA, 2000, p. 23)”¹⁵.

Em que pese haver um discurso democrático de uma permanente alusão à participação da população nos assuntos públicos, as instituições restringem ao máximo essa participação e dificultam a comunicação entre os dirigentes e seus eleitores¹⁶.

Igualmente, SANTOS e AVRITZER¹⁷ lembram que os grupos mais vulneráveis e os menos favorecidos, encontram dificuldade em estarem representados no sistema político da mesma maneira que os setores majoritários e economicamente prósperos.

Um adendo a este ponto se faz necessário: a representação não deve ser rechaçada, muito menos excluída de nosso sistema democrático. O que os autores expõem é que a representação como a única forma de participação da população nas decisões políticas é viciada e não encontra mais lugar no jogo democrático. Não

¹⁴ ROSENFELD, Denis Lerrer. A democracia representativa e o orçamento participativo. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 3, n. 36, p. 2-20, 2002. p. 13.

¹⁵ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa.... p. 183.

¹⁶ ¹⁶ GARARELLA, Roberto. Crisis p. 91.

¹⁷ BOAVENTURA, Santos; AVRITZER, Leonardo. Op. Cit. p. 54.

apenas um discurso de maior participação da população é necessário, mas também a construção de institutos capazes de promover essa participação.

Ora, como MACEDO explica, uma vez compreendida pela doutrina que a democracia existente no mundo ocidental é histórica, “um precipitado de diferentes inspirações como o liberalismo e o movimento democrático”¹⁸, novas interpretações e propostas de modelos com viés participativo tiveram lugar na doutrina.

Neste sentido, ainda apenas de forma introdutória, tem-se que a ênfase da participação está ajustada ao seguinte critério de legitimidade:

(...) as decisões políticas devem ser tomadas por meio do debate público por aqueles que estarão submetidas a elas. A sociedade civil ocuparia, aqui, lugar de destaque por impulsionar, reivindicar e mediar estes debates, tendo em vista a centralidade da participação das organizações da sociedade civil, não apenas nas reivindicações para a criação de canais institucionais de participação, como também na ocupação desses espaços de participação institucional, passa a ser bastante compreensível a absorção desse instrumento analítico-normativo nos estudos empíricos acerca da participação no país.¹⁹

Como se verá melhor adiante, é pressuposto do Estado Social e Democrático de Direito, em contraposição ao Estado Liberal, um ideal de participação dos cidadãos, o qual não se restringe apenas à representação e ao direito de voto.

O Brasil viveu um momento de ruptura, e em virtude do cenário anterior ter sido carregado de restrições e privações à participação popular, a Constituição Cidadã possui elevado número de artigos que consagram liberdades antes suprimidas.

Destacando o papel da redemocratização no país, VITALE²⁰ dispõe que a adoção de um sistema participativo na Carta de 1988 foi marcado pela emergência de movimentos sociais representando distintos interesses. A autora elenca

¹⁸ MACEDO, Ubiratan Borges de. **Avaliação crítica da proposta de democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Círculo de Estudos do Liberalismo, 2002. p. 5.

¹⁹ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa... p. 186/187.

²⁰ VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 240. Sobre a Constituinte e o surgimento histórico da participação popular ver: FERNANDES, Aparecida L; QUINTANILLA G, Angela; MELO, M^a. Gabriela Isasa de; POZZOBON, Regina M^a. Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil. **Nueva Sociedad**; Nov/Dec 2002. 182, ProQuest Social Sciences Premium Collection p. 139-154.

manifestações que desembocaram dos anseios das sociedades, tais como: explosão de grandes greves, campanha por anistia política e pelo fim da censura, articulação de setores empresariais, luta pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito, etc. A estudiosa toma a cautela de frisar que durante os trabalhos da Constituinte cerca de doze milhões de assinaturas foram recolhidas para a existência de um instrumento inédito: as emendas populares.

Não apenas na sua construção, a Constituição Federal de 1988 confirma a adoção do Estado Social e Democrático de Direito com práticas participativas, pois mesmo ao adotar o sistema representativo é carregada de peculiaridades que fomentam a participação da população.

Neste sentido, o direito à participação concretiza o princípio democrático, dentro do Estado Social e Democrático de Direito, e submete-se ao regime de direitos fundamentais, como será melhor analisado no próximo capítulo.

1.2 O direito fundamental de participação

No pós-positivismo (ou neoconstitucionalismo) os princípios têm uma maior centralidade no sistema jurídico²¹, pois são entendidos como valores jurídico supremos da sociedade, dotados de normatividade e vinculatividade²².

Neste tecido, SCHIER diz que os princípios são o próprio ‘coração das Constituições’, “iluminando a leitura de todas as questões da dogmática jurídica, que devem passar pelo necessário processo da filtragem constitucional axiológica”²³. No mesmo sentido, SARMENTO²⁴ diz que os direitos fundamentais são o coração das Constituições, uma vez que estes são reconhecidos como valores dotados de uma

²¹ Em sentido contrário vide: ÁVILA, Humberto. “NEOCONSTITUCIONALISMO”: ENTRE A “CIÊNCIA DO DIREITO” E O “DIREITO DA CIÊNCIA”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 17, janeiro/fevereiro/março, 2009. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 21 de julho de 2014. p. 5/6.

²² SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional**. Anotações nucleares. Curitiba: Juruá, 2001. p. 106.

²³ SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Número 4 – outubro/novembro/dezembro de 2005. p. 10.

²⁴ SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 119/120.

força irradiante para todas as relações jurídicas, bem como por influenciarem na interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas.

Por isso, como relembra DUARTE, a teoria da constituição construída a partir deste ponto não se esgota na ultrapassagem do positivismo como ciência jurídica, pois “implicará, ainda, uma ‘teoria democrática da constituição’, ‘um discurso sobre o método’ (*juristische Methodik*), em suma, um conceito conjunto que compreende uma dogmática jurídica, uma metodologia, uma teoria da norma jurídica e uma teoria da justiça.”²⁵

Nesta seara, não se olvida que nada é mais fundamental que do direito à participação. Como bem planteia GÁNDARA²⁶, os direitos fundamentais são um produto histórico das lutas dos povos em busca de sua libertação. Logo, a participação consagra-se em elemento essencial na luta pela construção de um sistema de direitos fundamentais, pois, como acentua BORDENAVE²⁷, a luta pela participação social envolve dentro dela mesma processos participatórios.

Também exaltando a relevância da luta no âmbito constitucional, BONAVIDES trata a participação popular como forma de libertação dos povos (periféricos, como o Brasil), por isso ressalta que “um Direito Constitucional de luta, uma Nova Hermenêutica, uma repolitização da legitimidade, eis as chaves teóricas que nos abrirão a porta à democracia participativa da libertação”²⁸.

Assim, nas palavras de JUCÁ a participação não é um ato isolado e estático, mas um “processo – e como tal constante e inacabado – de conquista e luta, por meio do qual o povo, ciente de sua responsabilidade social e na condição de sujeito

²⁵ DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da constituição. São Paulo: Lady Editora, 2006, p. 61.

²⁶ Gándara Carballido, Manuel Eugenio. REPENSANDO LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LAS LUCHAS. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 41-52, janeiro/junho de 2014. p. 41. No mesmo sentido: FLORES, Joaquín Herrera. Situar os direitos humanos: o ‘diamante ético’ como marco pedagógico e de ação. In: _____. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux/IDHID, 2009, p. 112-145

²⁷ BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 24.

²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** (por um Direito Constitucional de luta Resistencia Por uma nova hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade). 3º ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 21

ativo de sua própria história, atua em conjunto com o poder institucionalizado, em prol do interesse da coletividade, democratizando a esfera pública”²⁹.

A participação pode ser classificada, conforme critério desenvolvido por BORDENAVE³⁰, como microparticipação e macroparticipação, sendo que aquela é a associação de pessoas para uma atividade comum em que o único objetivo é tirar benefícios pessoais e imediatos, enquanto esta se constitui na atuação das pessoas nos processos que modificam ou constituem a sociedade, fazendo parte da sua história. Logo, partindo dessa classificação, o autor diz que a participação social “é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”³¹.

Desta forma, a participação movida por interesses egoísticos e particulares não pode ser classificada como participação popular, mas tão somente aquela participação objetiva e direta na função pública.

Dentro dessa abordagem atenta-se que a Constituição da República de 1988 conta com dispositivo de extrema importância que solidifica a participação da população tanto na gestão administrativa como no próprio exercício do poder, pois logo no primeiro artigo estabelece que o “poder emana do povo e que este não será exercido apenas por meio de seus representante, mas também diretamente”³².

A participação popular também é extraída de outros dispositivos da Constituição Federal, como no art. 204, inciso II: “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Todavia, não se restringe a esses dispositivos citados, pois a Constituição estabeleceu uma série de normas para respaldar a participação popular na Administração Pública³³.

²⁹ JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza. 2007. p. 49. Sobre a participação popular como um processo ver: FLORES-ALATORRE, Sergio Tamayo. La participación ciudadana: un proceso. **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 59, No. 4 (Oct. - Dec., 1997), p. 155-185.

³⁰ BORDENAVE, Juan E. Díaz. Op. cit... p. 24.

³¹ Idem.

³² Art. 1º. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

³³ VIEIRA, Rejane Esther. Democracia e Políticas Públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no Estado de Direito no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 6, 2009. p. 15.

Portanto, a participação popular na tomada de decisão política é uma diretriz estabelecida pela Magna Carta que promove a interação entre a sociedade civil com o Estado na regulação social das políticas públicas. VIERA³⁴ considera que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de Estado “não-mínimo” e participativo, já que estão presentes diversos institutos de democracia direta e participativa.

A participação cidadã, portanto, é um processo no qual há a atuação do povo na esfera pública do Estado, seja no âmbito do legislativo, como no referendo, consulta popular e na iniciativa popular, como no planejamento das políticas públicas e da atividade fiscalizadora da Administração. Neste último sentido, boa parte da doutrina acabou de denominá-la de participação administrativa.

Por isso, OLIVEIRA sustenta que a Administração Pública é uma interface entre o Estado e a sociedade, cuja função é “receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social, seja no campo da regulação, seja no campo da ação”³⁵. Assim, em outra obra juntamente com SCHWANKA, acentua a função estatal de mediação para inclusive caracterizar o ‘Estado mediador’:

A função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da democratização da democracia. Incumbências do *Estado mediador* passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos são tidos hodiernamente como indispensáveis para a atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte interseção entre Estado e sociedade civil, esferas em processo contínuo de recíproca interpenetração. Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da *Administração mediadora* passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no *processo de determinação e densificação do interesse público*,

³⁴ VIEIRA, Ricardo Stanzola & VIEIRA, Rejane Esther. **Gestão Pública Socioambiental e os Novos Direitos: Uma Análise da Administração Pública à Luz da Constituição de 1988**. Anais do XV Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI no Rio de Janeiro. Florianópolis: 2007.

³⁵ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 05, n. 20. p. 5/6.

o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos.³⁶

Logo, a participação popular no seio da administração pública, participação administrativa, enseja a democratização e legitimação do Estado, no sentido de superar o autoritarismo da Administração, conforme ensina BATISTA JUNIOR:

Quanto à participação 'direta' dos administrados no processo decisório levado a cabo no seio da Administração Pública, cabe afastar os dogmas liberais no sentido de que os atos da Administração encontram sua legitimidade democrática exclusivamente nas leis dos parlamentos, dispensando a existência de quaisquer outros mecanismos democráticos. Os modelos mais sociais de Estado exigem que a Administração Pública seja mais permeável ao meio social e às suas respectivas necessidades. Nesse sentido é que uma nova legitimidade calcada no consenso permite que se ultrapasse a crise atual da decisão autoritária, exigindo que a Administração Pública procure, com maior frequência, a celebração de acordos por meio de negociações. [...] A participação direta dos administrados no procedimento administrativo é decorrência das exigências de uma 'administração democratizada', como reflexo imediato do princípio constitucional democrático na administração pública.³⁷

Portanto, não apenas uma diretriz, a participação popular consubstancia-se em um direito fundamental material e político³⁸, "definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático"³⁹ e, em que pese não constar expressamente no catálogo de direitos fundamentais.

Ora, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 5º, § 2º, que os direitos e garantias expressos na Carta não excluem outros decorrentes do regime, princípios e de tratados internacionais que o Brasil seja parte. Esta é a chamada cláusula de abertura do direitos fundamentais, pois agregam além dos direitos previstos no Título II, os demais direitos previstos na Constituição e nos Tratados

³⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, 2009, p. 303-322.

³⁷ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: QuartierLatin, 2007, p. 66/67.

³⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. Tomo IV. Coimbra, 1998. p. 87.

³⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A Participação Popular na Administração Pública: O direito de reclamação**. São Paulo: Renovar, 2002. p. 27.

Internacionais. ANDRADE⁴⁰, ao interpretar o n. 1 do art. 16 da Constituição Portuguesa de 1976 informa que é possível a existência de outros direitos fundamentais, tanto em leis ordinárias, como em normas internacionais e mais ainda em outras partes da Constituição.

A cláusula de abertura implica no reconhecimento da coexistência dos conceitos formal e material de direitos fundamentais. Explica-se melhor, recorrendo-se aos argumentos de ANDRADE, o critério de fundamentalidade dos direitos não “corresponde à sua previsão ou especificação no texto constitucional e que se torna necessário um critério de substância para determinar o âmbito dessa matéria”⁴¹.

Por isso, SARLET afirma que o art. 5º, § 2º consubstancia o entendimento e que para além de um conceito formal de direitos fundamentais, existe um conceito material, “no sentido de existirem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não constando em seu catálogo”⁴².

Portanto, poderá haver direitos fundamentais em sentido material mesmo não o sendo formalmente, uma vez que repousam fora do catálogo constitucional.

EMERIQUE, GOMES e SÁ, bem explicam a diferença entre os dois conceitos:

Segundo Jorge Miranda, os direitos fundamentais em sentido formal seriam aquelas posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto consagradas na Constituição. Esta primeira categoria está ligada ao direito constitucional positivo e ocupa lugar de destaque na ordem jurídica. São normas constitucionais submetidas aos limites formais e materiais da reforma constitucional. (...) Já o direito materialmente fundamental vem a ser aquele que é parte integrante da constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade e que podem estar ou não na Constituição sob a designação de direitos fundamentais.⁴³

⁴⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3ª ed., Almedina: Coimbra, 2004. p. 75.

⁴¹ Ibidem, p. 77.

⁴² SARLET, Ingo W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10ª Ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2011. p. 80.

⁴³ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; GOMES, Alice Maria de Menezes; SÁ, Catharine Fonseca de. A ABERTURA CONSTITUCIONAL A NOVOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. In: **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, No 8 - Junho de 2006. p. 131/132.

A questão que resta investigar é o critério para identificar a materialidade ou fundamentalidade da norma para classificá-la como direito fundamental. São várias as propostas da doutrina, três são as principais.

A primeira, a teoria da equiparação, a qual entende que um direito fundamental fora do catálogo seria fundamental pois equiparável a um direito enunciado no Título II da Constituição. Assim,

toda e qualquer posição jurídica, seja ela enquadrada na noção de direitos implícitos ou decorrentes, seja ela encontrada na Constituição (fora do catálogo), ou em algum tratado internacional, deverá, para ser considerada autêntico direito fundamental deve equivaler – em seu conteúdo e dignidade – aos direitos fundamentais do catálogo⁴⁴.

Outra teoria muito difundida é a que pauta a fundamentalidade dos direitos no princípio da dignidade humana. Todavia, uma série de críticas é desferida a esta teoria, primeiramente porque quase todos os enunciados constitucionais têm algum tipo de ligação com a dignidade humana, o que tornaria praticamente toda a Constituição ‘fundamental’. Como resposta, um segmento desta corrente restringiu o conceito para apenas aqueles direitos diretamente vinculados à dignidade humana, todavia o problema ainda não restou resolvido, pois a compreensão do que seria vinculação direta também é tormentosa. A única solução seria demonstrar no caso concreto a conexão entre o direito e a dignidade humana.⁴⁵

A terceira corrente defende que além da dignidade humana os princípios fundamentais também justificam a fundamentalidade da norma. Um dos argumentos usados por SARLET é que a própria redação do § 2º, do art. 5º da Constituição Federal ao falar em princípios, refere-se as disposições encetadas no Título I, artigos 1º a 4º da Carta, onde os Princípios Fundamentais delineiam os contornos básicos do Estado social e democrático de Direito brasileiro⁴⁶. Não se olvida que a dignidade humana é um princípio fundamental (fundamento da república) esculpido no art. 1º, inciso III, da Constituição, todavia, “não é o único nem, na perspectiva normativa, o mais importante princípio fundamental”⁴⁷.

⁴⁴ SARLET, Ingo W. Op. cit. p. 92.

⁴⁵ SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios... p. 16.

⁴⁶ SARLET, Ingo W. Op. cit. p. 94.

⁴⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios... p. 16.

SARLET⁴⁸ afirma que os direitos fundamentais integram juntamente com a forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, o elemento nuclear da Constituição material. Continua:

A imbricação dos direitos fundamentais com a ideia específica de democracia é outro aspecto que impede ser ressaltado, com efeito, verifica-se que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação 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 direitos à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político (no sentido de direitos de participação e conformação do *status* político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade. A liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório e, em decorrência, do exercício de efetivas atribuições inerentes à soberania (direitos de voto, igual acesso aos cargos públicos, etc.), constitui, a toda evidencia, complemento indispensável das demais liberdades.⁴⁹

Neste sentido, filiando-se à terceira corrente, o direito fundamental à participação é um direito fundamental atribuído que encontra sua fundamentalidade no Estado Democrático de Direito.

SCHIER aponta nesta direção ao afirmar que o direito de participação concretiza o Estado Democrático de Direito pois é um princípio estruturante da República Federativa Brasileira e, por isso, submete-se ao regime de direitos fundamentais⁵⁰. Prossegue:

Assim, o direito de participação administrativa, em suas diversas acepções, constitui-se como direito fundamental, no atual contexto como um direito de 4º geração, decorrente do princípio que consagra, no Brasil, o Estado Social e Democrático de Direito. Transporta, portanto, para a esfera administrativa, mecanismos que asseguram os valores desde modelo de Estado.⁵¹

Tendo em vista essa proteção central dos direitos fundamentais, eles são revestidos de proteção máxima pela Constituição, uma vez que são cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CF); submetem-se a um regime especial de restrição; são dotados de aplicabilidade imediata às entidades públicas e privadas (art. 5º, §1º, da

⁴⁸ SARLET, Ingo W. Op. cit. p. 60.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. Cit. p. 27.

⁵¹ Idem.

CF); integram o rol de cláusulas constitucionais sensíveis, dentre outras características⁵².

Interessante notar a classificação dos direitos fundamentais proposta por SARLET, inspirada em Alexy e Häberle, quanto ao direito à participação. Para SARLET⁵³, há direito fundamental na condição de direito de defesa e os direitos fundamentais como direito a prestações, este dividido em direito a prestações em sentido amplo (que abrange o direito à participação) e direito a prestações em sentido estrito (que abrange os direitos prestacionais materiais). Ora, para o autor, o reconhecimento da existência de direitos fundamentais de participação na organização e procedimento está vinculado aos desdobramentos da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais⁵⁴.

Por isso, ressalta que devem ser colocadas à disposição prestações estatais na esfera organizacional e procedimental para que os direitos fundamentais possam ser usufruídos com o mínimo de efetividade, inclusive para garanti-la para as liberdades pessoais realizadas em cooperação com os demais titulares de direitos fundamentais. Não por outra razão, concebe os direitos de participação na qualidade de posições jurídicas-prestacionais fundamentais⁵⁵.

Neste sentido, é que SARLET entende que os direitos fundamentais

para além de outorgarem legitimidade ao Estado Democrático de Direito, possuem um caráter democrático que, no contexto da dimensão organizatória e procedimental, se manifestam justamente no reconhecimento de uma democracia com elementos participativos⁵⁶.

Continua:

Assim, quando Häberle nos fala de um *status activus processualis*, está a nos falar de um conteúdo e de uma função democrática ampliada dos direitos fundamentais. No contexto da Constituição Federal de 1988, que agasalhou importantes instrumentos de participação direta da população no processo político-decisório (tais como plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa), a valorização da assim designada dimensão organizatória e procedimental (também democrática-participativa) dos

⁵² SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios... p. 15.

⁵³ SARLET, Ingo W. Op. cit. p. 173.

⁵⁴ Ibidem, p. 201.

⁵⁵ Ibidem, p. 203.

⁵⁶ Ibidem, p. 204.

direitos fundamentais passa a ser uma tarefa primordial do Estado Brasileiro.⁵⁷

CUNHA vai mais além ao afirmar que não apenas um direito fundamental que se esparrama por toda a Constituição, a participação “é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos”⁵⁸.

Neste sentido, PEREZ entende que a participação popular é pré-requisito para a efetiva realização da democracia:

O que se pode afirmar, no entanto, é que nunca, como hoje, a participação popular foi colocada em tão grande relevo na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia. Quando assim nos expressamos, fazemos referência a uma participação ativa do cidadão, participação entendida como 'tomar parte pessoalmente', como vontade ativa, predeterminada, consciente ou, por que não dizer, cívica.⁵⁹

Ao analisar a Constituição Federal Espanhola, MARQUEZ também enfatiza a participação popular como expressão democrática:

No obstante y sin perjuicio de anticipar ya la inequívoca preeminencia de las fórmulas representativas en nuestro modelo constitucional, observamos que el derecho de participación no se agota en la concurrencia de la ciudadanía a los procesos de libre elección de representantes, a través de «elecciones periódicas por sufragio universal», como prevé el citado art. 23.1 de la Constitución sino que se extiende también a la participación que puede ser ejercida «directamente», mediante el llamamiento al titular de la soberanía, esto es, sin intermediación alguna de partidos y/o representantes. Y ni aún con ello cabe afirmar que la dimensión política agote el aliento democrático que late en el texto constitucional, siendo posible encontrar en éste numerosas referencias a otros ámbitos y manifestaciones del fenómeno participativo como podremos ver.⁶⁰

Pelo exposto, tem-se o direito à participação tanto como um direito fundamental de luta e conquista, como um direito fundamental político ligado ao Estado Social e Democrático de Direito. Por isso, passa-se a analisá-lo como um pressuposto para a concretização do Estado Social e Democrático de Direito.

⁵⁷ SARLET, Ingo W. **Op. cit.** p. 204.

⁵⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 92.

⁵⁹ PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 32/33.

⁶⁰ MARQUEZ, Antonio Montiel. La participación ciudadana en la vida local. La consulta Popular. **Boletín de la Facultad de Derecho**, nº. 28, 2006, p. 115-150, p. 116.

1.3 A participação como pressuposto de concretização do Estado Social e Democrático de Direito

Assentadas as premissas quanto à definição do direito fundamental de participação, é importante fazer a análise do Estado de Direito Social e Democrático para demonstrar que a participação popular consubstanciada no direito de participação é um elemento daquele modelo de Estado.

A hipótese que se lança é que o direito à participação, intimamente ligado à democracia, é um pressuposto de concretização do Estado Social e Democrático de Direito. Para chegar a essa conclusão, primeiramente cabe lançar um olhar sobre o período anterior ao Estado de Direito Social e Democrático, o Estado de Direito Liberal, para demonstrar a mudança de racionalidade entre os Estados e o papel do direito à participação nesta seara.

Não se olvida que o Estado de Direito Liberal ergue-se como uma reação ao Estado Absolutista, na medida em que o Estado passa a ser regido pelo direito e sujeito ao controle judicial. Neste sentido, NOVAIS colaciona que a atividade discricionária e ilimitada do Príncipe provocou uma reação da Burguesia contra esse Estado imprevisível e inseguro, de modo que numa primeira fase reorganizou as estruturas da sociedade ao afirmar a liberdade individual, em que “a existência na esfera de cada homem de um núcleo de direitos naturais concebidos como direitos subjetivos insusceptíveis de invasão por parte do Estado”⁶¹. Esta reação foi seguida de uma racionalização do Estado segundo os interesses da sociedade, ou seja, as funções do Estado foram racionalizadas para que pudessem ser controladas e permitir previsibilidade à produção capitalista da burguesia⁶².

Como bem leciona ZAGREBELSKY⁶³, a teoria dos direitos públicos subjetivos, desenvolvida no século XIX e conforme os postulados do Estado de Direito, pretendia limitar o princípio segundo o qual frente à autoridade do Estado Soberano não podiam existir mais do que posições de sujeição. Dessa maneira, o

⁶¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**. Coimbra: Coimbra, 1987, p. 32.

⁶² Ibidem, p. 33.

⁶³ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil**. Trotta: Madrid, 2007, p. 47.

Estado não estava mais à margem ou acima da lei, mas dentro e submetida a esta. Com isso, produziu-se segurança e igualdade com a proteção das pessoas das ações arbitrárias do Estado. Não por outro motivo, o princípio que organiza toda a atividade administrativa do Estado passa a ser o princípio da legalidade, seja na perspectiva restrita, que impõe que o poder público só poderá fazer aquilo que está autorizado pela lei, seja na perspectiva da autonomia da vontade, que autoriza o particular a fazer tudo o que a lei não proíbe.

Neste sentido, na Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, em 1789, é afirmada pela primeira vez a soberania de uma nação no artigo terceiro⁶⁴. Com isso, a função jurisdicional outrora exercida como governo de território passa a ser de mera aplicação mecânica da vontade soberana contida na lei⁶⁵. Portanto, há um engrandecimento da função legislativa, já que esta presume conter a vontade geral. Assim, a lei está na vanguarda desse novo modelo porque contém a vontade da nação soberana que deliberou sobre a supressão dos antigos particularismos⁶⁶.

À medida que a lei exprime a vontade geral do povo e que o princípio da legalidade é um dos pilares do Estado de Direito, ao lado da separação dos poderes⁶⁷, SCHIER⁶⁸ afirma que o direito à participação já era de certa forma garantido, fora do âmbito administrativo por meio da representatividade e na esfera da Administração Pública por meio do controle da atividade no contencioso administrativo, mesmo que este controle fosse apenas quanto à legalidade do ato.

Todavia, ao legislador não era imposta nenhuma limitação legal já que era o próprio senhor dela: “*Estar sujeto a sí mismo no es sujeción, sino libertad*”⁶⁹.

STRECK, por sua vez, bem esclarece que o Poder Legislativo não era um “órgão do Estado que deva submeter-se a nenhum mandato superior porque

⁶⁴ Artigo 3º: O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.

⁶⁵ FIORAVANTI, Maurizio. Estado y Constitución. In: FIORAVANTI, Maurizio (Org.). In: **El Estado moderno en Europa: instituciones y derecho** Madrid: Editora Trotta, 2004, p. 24.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 69.

⁶⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 42.

⁶⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. Op. cit. p. 48.

aparece primeiramente como representação do povo que tem por missão defender a liberdade e a propriedade frente ao monarca”⁷⁰.

Destarte a inclusão de alguns direitos nas Cartas Constitucionais, estes operavam como simples diretivas e não como direitos vinculantes. Assim, como o alcance concreto dos direitos vinha fixado na lei, a função protetora de liberdade podia tornar-se limitação e inclusive abolição destas quando prevalecessem as orientações histórico-políticas opostas.⁷¹ Neste contexto, a Constituição foi o documento jurídico que atendeu a reinvidicação histórica do liberalismo e assegurou a burguesia como classe dominante⁷².

Neste sentido, como expõe NOVAIS⁷³, a adjectivação liberal do Estado de Direito parte do pressuposto de separação entre Estado e Sociedade, ou seja, o liberalismo parte de uma concepção de liberdade negativa, na qual o Estado não pode interferir na vida do cidadão. RODRIGUEZ B.⁷⁴ esclarece que o liberalismo concebe a sociedade como sistema de interpelação de pessoas privadas, com a defesa da liberdade de mercado, da competência individual e da maximização dos interesses privados. Desse modo, a percepção do papel do homem no liberalismo é de “un ser estratégico, un guerrero, que no reconoce en los demás ni igualdad, ni dignidad y al que sólo le importan los resultados que le benefician, lo que da como resultado el mundo de la mayor desigualdad posible”⁷⁵.

Logo, SCHIER⁷⁶, lembrando as teorias contratualistas inspiradoras do liberalismo de Locke e Rousseau, aponta que a ideologia que funda o Estado Liberal está pautada no Estado mínimo, com a função de garantir os direitos fundamentais do homem: a liberdade, igualdade e propriedade. Portanto, duas eram as funções do Estado de Direito: conter o poder e garantir os direitos fundamentais.

⁷⁰ STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 97.

⁷¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. Op. cit. p. 49/50.

⁷² LOIS, Cecilia Caballero. Direito, racionalidade e constituição: a superação dos impasses provocados pelo neoconstitucionalismo contemporâneo, a partir da teoria do direito como integridade. **Revista Seqüência**, no 52, p. 257-278, jul. 2006, p. 259

⁷³ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 51.

⁷⁴ RODRIGUEZ B., Iván Ramón. Democracia Deliberativa, una oportunidad para la emancipación política. **Astrolabio. Revista internacional de filosofía**, Año 2010 Núm. 11. p. 417/418.

⁷⁵ Ibidem, p. 418.

⁷⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 42.

Ora, o Estado de Direito Liberal proporcionou igualdade entre os cidadãos, mas uma igualdade perante a lei e com neutralidade do Estado, já que não se preocupava com a igualdade material, aquela igualdade de condições de vida. Era uma igualdade meramente de direitos em detrimento de uma igualdade de fato⁷⁷. “Assim, a liberdade e a igualdade, compreendidas no sentido negativo, constituíam-se em direitos de defesa ante o Estado e não de participação política na comunidade”⁷⁸.

Da mesma maneira, o processo político do liberalismo não tinha uma preocupação com a moral ou com as minorias:

El proceso político del liberalismo parte de la concepción agregativa de sujetos en el Estado, está determinado por el sistema de elección de mayoría simple en el que no se plantea ninguna cuestión moral o política, sólo interesa el procedimiento, de lo que se trata entonces, es de una lucha estratégica para ganar la opinión pública, en esta lucha todo está permitido, luego no tiene que ver con argumentación sino con negociaciones y pactos, y como lo explica Dworkin; este sistema de elección no tiene ningún interés en ser justo o en incluir las minorías (Dworkin, 2006: 131). Además, si retomamos la concepción de Estado, entonces el resultado final que buscan los pactos se concentra en disponer del poder administrativo del Estado para beneficio de muy pocos. Por otra parte, este proceso permite colegir que en el liberalismo lo único que comparten los ciudadanos es el procedimiento (Sunstein, 2004: 142; Habermas 1999: 235).⁷⁹

Percebe-se que, apesar de haver um respeito à lei, não havia um processo democrático capaz de proporcionar uma efetiva participação popular. Não havia espaço para a argumentação no âmbito político ou interesse de ouvir as minorias.

Os direitos políticos no liberalismo, segundo HABERMAS⁸⁰, decorriam de uma liberdade negativa, pois ofereciam apenas a possibilidade de validação dos seus interesses particulares com outros interesses privados, de modo a serem transformados em uma vontade política que exerça influência sobre a administração. E é apenas neste sentido que o cidadão controla o poder estatal, se está sendo exercido em favor dos interesses dos cidadãos.

⁷⁷ SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 273.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ RODRIGUEZ B., Iván Ramón. **Op. cit.** p. 418.

⁸⁰ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 271.

Por isso, SOARES afirma que na democracia liberal a igualdade era meramente formal, o que levou a uma sociedade desequilibrada:

A livre concorrência favoreceu o acúmulo de bens pela burguesia em detrimento dos segmentos proletariados. O Estado abstencionista, incapaz de superar as injustiças sociais, viu-se questionado pelos seguimentos marginalizados⁸¹.

Assim, no início do século XX, a crise do capitalismo liberal abriu as portas para o Estado Social e Democrático, onde o Estado, antes marcado pela ideia de limitação de poder, passa a ser caracterizado pela participação no poder⁸². Dessa maneira, há uma estadualização da sociedade e recíproca socialização do Estado⁸³, ou seja, houve uma reavaliação da separação Estado-sociedade (típica do Estado Liberal)⁸⁴.

Por isso, HABERMAS diz que “ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado, ou seja, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também a solidariedade como terceira fonte de integração social”⁸⁵. Neste sentido, considera que o estabelecimento da vontade política horizontal, pautada no entendimento mútuo ou no consenso pela via comunicativa, deve gozar de primazia. Assim, os direitos políticos também deixam de ser vistos como negativos (como no liberalismo) e galgam um status positivo (direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política), pois garantem a “participação em uma práxis comum, por meio da qual os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser – sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livre e iguais”⁸⁶.

Portanto, apenas no âmbito do Estado Social e Democrático de Direito é que o direito de participação ganha relevo e passa a ser inclusive um dos seus elementos caracterizadores.

Neste sentido, interessa notar como este processo de participação política ocorreu. Segundo NOVAIS, a 1ª Guerra Mundial foi fruto do próprio sistema liberal

⁸¹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Op. cit. p. 273/274.

⁸² Ibidem, p. 283.

⁸³ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 189.

⁸⁴ Essencial consignar que o pensamento liberal não implicava numa separação absoluta entre Estado e sociedade, pois era possível perceber no Século XIX algum tipo de atividade assistencial do Estado. Ex: Grã-Bretanha com a *poor laws*. NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 189.

⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão...** p. 270.

⁸⁶ Ibidem, p. 272.

que, ao mesmo tempo que proporcionava o crescimento econômico, acarretou uma crise global com a concentração e centralização do capital. Assim, as duas condições indispensáveis à viabilidade do Estado Liberal desapareceram após a primeira grande guerra: “a possibilidade de continuar a produzir lucros que garantissem um fundo permanente de excedente social de riqueza e um consenso das forças intervenientes na vida política em torno das questões fundamentais”⁸⁷.

Continua o autor ao asseverar que, como resultado da 1ª Guerra Mundial, o Estado teve que opor restrições à liberdade contratual e ao direito de propriedade. Com isso, o pressuposto do Estado Liberal (separação entre Estado-Sociedade) cai por terra. Interessante perceber que a classe do proletariado tem seus direitos políticos alargados, o que faz com que as reivindicações de igualdade social adentrem no sistema político e afrontem a “razão burguesa”. Assim, o Estado assume a necessidade de uma justiça social com a integração das camadas até então marginalizadas, como a dos proletariados. Neste sentido, o modelo social foi uma alternativa ao modelo soviético.⁸⁸

SOARES, portanto, afirma que na medida em que se “adquiria plena consciência da necessidade do gozo real dos direitos e liberdades para todos os membros da sociedade, exigia-se que fossem garantidas algumas cotas do bem-estar econômico que permitissem essa participação ativa na vida comunitária”⁸⁹. Por isso, defende que a base da cidadania no Estado Social de Direito é a capacidade de participar efetivamente no exercício do poder político, na gestão dos negócios da cidade, seja de maneira direta ou não⁹⁰.

Assim, MÜLLER⁹¹ destaca que todos devem ter direitos iguais também em termos políticos, sob pena de não existir uma alternância de poder entre a maioria e a minoria. As minorias devem ser mais que bonecos de papel [*Pappkameraden*] que seriam certamente vencidas, pois “em uma sociedade dividida de forma pluralista, elas devem ter uma chance comprovável de se converterem em maiorias. Isso

⁸⁷ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 191.

⁸⁸ Ibidem, p. 192.

⁸⁹ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Op. cit. p. 283.

⁹⁰ Ibidem, p. 284.

⁹¹ MÜLLER, F. Que grau de exclusão social pode ser tolerado por um sistema democrático? **Revista da procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, trad. Peter Naumann, ed. Esp., out., 2000. p. 21/21.

pressupõe que o povo na sua totalidade possa participar efetivamente do processo político.”⁹²

Neste sentido, reconhece-se, como aponta NOVAIS⁹³, não apenas a intervenção dos grupos de interesse e organizações sociais nas decisões políticas centrais, mas também uma recondução institucional dessas decisões à vontade democraticamente expressa pelo conjunto da sociedade. Portanto, além da intervenção do Estado na economia com o fim do bem-estar, é preciso institucionalizar a democracia com o reconhecimento de grupos de interesses e do cidadão como ator político, um estatuto de participante e não mero recipiente da intervenção social do Estado.

Igualmente, a dignidade humana e os direitos fundamentais devem ser protegidos dentro de um regime democrático de direito. Assim, o princípio da socialidade, entendido como a socialização do Estado e a estadualização da sociedade, leva ao estabelecimento de uma democracia econômica e social e sobretudo de uma democracia política, que revela a importância dos direitos políticos⁹⁴:

De pressuposto do poder legislativo, a legitimidade democrática converte-se em fundamento de todo o edifício estadual e traduz-se não apenas na necessidade de eleição democrática dos órgãos representativos, mas também no aperfeiçoamento, racionalização e introdução de garantias que impeçam que as crescentes intervenções do Estado – e a consequente *des subalternização* da Administração, não mais considerada como <parente pobre dos três poderes> mas como função imbuída da mesma intenção de <realização de ideia material de direito> que caracteriza as funções legislativa e judicial – se transformem em decisões unilaterais de poder e extravasem os limites do Estado de Direito.⁹⁵

Portanto, assevera SCHIER⁹⁶ que a estrutura do Estado Social, definida a partir do princípio da socialidade, leva à generalização e ao aprofundamento das regras da democracia política.

É por isso, que NOVAIS⁹⁷ entende que o Estado Social de Direito pressupõe o Estado Democrático de Direito. Não se podendo falar separadamente desses Estados, logo assente esta a ideia de um Estado Social e Democrático de Direito⁹⁸.

⁹² MÜLLER, F. Op. cit. p. 21/21.

⁹³ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 201/202.

⁹⁴ Ibidem, p. 221/222.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 71.

Nesta mesma linha, SOUZA NETO⁹⁹ também entende que tanto o aspecto social como o democrático são complementares, pois a igualdade material, perseguida pelo Estado Social, é uma condição fundamental para a efetivação do Estado Democrático de Direito. “Sem uma igualdade material razoável, não há tampouco igualdade efetiva de possibilidades de participar da vida pública, e as vítimas da exclusão social tornam-se excluídas também politicamente”¹⁰⁰. Por isso, MÜLLER¹⁰¹ afirma que a exclusão social, que gera a pobreza política, impede o sistema democrático, até o ponto de perder o sentido a expressão ‘todo o poder emana do povo’.

Uma ressalva importante a se fazer é que o direito de participação não se confunde com a democracia, embora reconheça-se a íntima ligação entre eles, como visto no item anterior. Não por outra razão, SCHIER entende que o direito à participação concretiza o princípio democrático, “manifestando-se através de regras que assegurem aos cidadãos a possibilidade de interferir e auxiliar na tomada das decisões quanto às atividades do poder público, vinculando tais decisões ao bem comum historicamente definido, contribuindo nesta medida para a realização do Estado Social”.

De qualquer forma, importa lembrar que no Estado Social e Democrático de Direito a participação do cidadão no poder é uma característica da democracia e configura-se por meio da efetiva atuação política na comunidade, pelos mais

⁹⁷ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit. p. 223.

⁹⁸ De maneira contrária entende Habermas, para o qual tanto o Estado de direito como o Estado social são possíveis sem que haja democracia, pois os direitos negativos de liberdade e os direitos de participação social podem ser concedidos paternalisticamente, enquanto os direitos políticos de participação fundamentam a colocação reflexiva do direito de um cidadão. (HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a factibilidade e validade**. Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2012, p. 109). Outra ressalta é feita por Bonavides, que alerta para a existência de duas modalidades de Estado social: “o Estado social do marxismo, onde o dirigismo é imposto e se forma de cima para baixo, com a supressão da infra-estrutura, capitalista, e a consequente apropriação social dos meios de produção – doravante pertencentes à coletividade, eliminando-se, desta forma, a contradição apontada por Engels no *Anti-Duehring* entre a produção social e apropriação privada, típica da economia lucrativa do capitalismo – e o Estado social das democracias, que admite a mesma ideia de dirigismo, com a diferença apenas de que aqui se trata de um dirigismo consentido, de baixo para cima, que conserva intactas as bases do capitalismo”. (BONAVIDES, Paulo. **Teoria** p. 145).

⁹⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 60.

¹⁰⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Op. cit. p. 60.

¹⁰¹ MÜLLER, F. Op. Cit. p. 27.

diversos meios, direito ou não¹⁰². Neste sentido, como bem lembra SOARES, a democracia representativa complementa o princípio da participação popular no poder, uma vez que

(...) os sistemas eleitorais possuem significativa importância nas formas participativas, aprimorando as instituições do Estado democrático de direito, não podendo, entretanto, abandonar em suas modificações da sistemática governamental, os princípios teóricos sobre a liberdade jurídica, os direitos fundamentais, os direitos civis constitucionais e os direitos humanos. Assim, a participação popular dos cidadãos no Estado democrático de direito implica condição de membro de comunidade política baseada no sufrágio universal – princípio basilar da democracia – e na concretização da cidadania plena e coletiva sob o primado da lei.

Por todas as razões expostas, conclui-se, conforme já anunciado, que direito à participação, intimamente ligado à democracia, é um pressuposto de concretização do Estado Social e Democrático de Direito.

Impende neste momento consignar que existem vários modelos de democracia, embora fale-se apenas de Estado Social e Democrático de Direito. Ora, não se pode negar, entretanto, que algumas teorias democráticas exaltam mais a participação popular que outras, como no caso da democracia deliberativa, em suas várias versões, como se tratará melhor no próximo Capítulo.

¹⁰² SOARES, Mário Lúcio Quintão. Op. cit. p. 307.

2 A DEMOCRACIA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DELIBERATIVA E DA APROXIMAÇÃO COM O PODER LOCAL

2.1 A construção da democracia deliberativa como instrumento de efetivação dos interesses sociais

Muitas são as vertentes que surgiram para tentar descrever a democracia. Busca-se tecer uma análise sobre a democracia, sem, entretanto, possuir o intuito de lhe dar uma definição perfeita e completa, uma vez que se detém ciência da profunda controvérsia que envolve o assunto. Tal assertiva encontra respaldo nos ensinamentos de DWORKIN:

Democracia significa gobierno del Pueblo. Pero, ¿Qué quiere decir esto? Ninguna definición explícita de democracia ha sido acordada entre los teóricos políticos o en el diccionario. Por el contrario, es una cuestión de profunda controversia qué es lo que la democracia realmente es. La gente está en desacuerdo respecto de qué técnicas de representación, qué distribución del poder entre gobiernos locales, estatales o nacionales, qué frecuencia y tipo de elecciones u qué otros arreglos institucionales proveen la mejor versión de la democracia. Pero, detrás de estas discusiones conocidas sobre la estructura de la democracia reside, creo, una profunda disputa filosófica respecto del *valor* o *sentido* fundamental de la democracia, y una cuestión abstracta es crucial para la disputa, aunque ésta no siempre es reconocida. ¿Deberíamos aceptar o rechazar lo que denominaré la premisa mayorista?¹⁰³

Como bem aponta DAHL¹⁰⁴, o termo democracia tem significado diverso para os diferentes povos, tempo e lugares, já que sempre que houver condições adequadas para se desenvolver ela será novamente inventada.

Considera-se que há muito reverbera a aceção de Aristóteles de que a essência da Democracia traduz-se na premissa: 'Governo do povo, para o povo'. Não se olvida, entretanto, de se conceder importância também à fórmula clássica, a qual passou a ser divulgada após o acréscimo realizado por Lincoln. Nesse sentido, SOUZA JUNIOR:

¹⁰³ DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premissa mayorista. In: KOH, Harold Hongju; SLYE, Ronald C. (Org.). **Democracia deliberativa y derechos humanos**. 1. ed. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 115/116.

¹⁰⁴ DAHL, Robert. Op. Cit. p. 13 e 19.

Governo do povo, pelo povo, para o povo” – eis a mais conhecida definição de democracia, tal como ela é concebida no mundo ocidental. A consideração de que a democracia consiste no governo do povo, para o povo, nos vem de Aristóteles. Mas foi Lincoln quem, acrescentando o elemento pelo povo, compôs a fórmula clássica.¹⁰⁵

Todavia, não se pode negar que desde os primórdios, assim considerada a Grécia e a Roma antiga, até o estágio atual de desenvolvimento da democracia, não há um progresso contínuo no seu desenvolvimento, pois como lembra DAHL¹⁰⁶ logo após os primeiros séculos na Grécia e em Roma houve declínio e queda do governo popular.

Nesta toada, não se ignora considerações outras, as quais se apresentam mais minudenciadas do que visualizada acima, no entanto, sem se afastar de suas premissas, assim como evitando conceituar democracia, pois esta representaria um processo de afirmação. SILVA:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e da garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.¹⁰⁷

De todo modo, o que deve preponderar ao se realizar digressões sobre a democracia é que esta se traduz em um sistema político, o qual não está alheio às concepções sociais. Assim, ao dedicar seu raciocínio à democracia e ao solidarismo, SOUZA JUNIOR apresenta:

“(…) A democracia política se torna necessária à efetivação do solidarismo, eis que passa a funcionar como um instrumento legítimo, capaz de permitir à própria comunidade encontrar a forma mais justa de conciliação entre o

¹⁰⁵ SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos**. Rio de Janeiro: Florense, 1978. p. 13.

¹⁰⁶ DAHL, Robert. Op. Cit. p. 18.

¹⁰⁷ SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006. p. 126.

interesse individual e o interesse coletivo, entre a ação estatal, das quais a integração harmônica constitui a essência do ideal solidarista”.¹⁰⁸

É de uma democracia na qual a participação da população se dá de maneira semidireta que parte este estudo, debruçando análise à importância concedida a esta participação, pois, em que pese não se dar de forma a conceder ingerência a todos, não ignora que os eleitores são detentores de ativismo. Não se pretende substituir a representação, mas perceber onde a deliberação pode lhe agregar. Abre-se caminho à denominada democracia deliberativa¹⁰⁹.

À Aristóteles não apenas é atribuída a formulação inicial de democracia, mas também a ideia de uma política deliberativa. Aristóteles foi o primeiro a defender o processo “no qual os cidadãos discutissem publicamente e justificassem suas leis uns aos outros”¹¹⁰.

Conrad Hubner MENDES conceitua a democracia deliberativa como uma prática inclusiva e respeitosa de racionalização conjunta em que continuamente busca solução de demandas, ou, modo de formular opinião pela troca de razões em busca, mas sem necessariamente alcançar, de um consenso sobre o bem comum¹¹¹.

No que concerne ao propósito visado pela democracia deliberativa, WESLE registra que seria determinar um conjunto amplo de procedimentos e condições para os cidadãos formarem juízos sobre questões fundamentais, os quais tenham a seu

¹⁰⁸ SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. Op. cit. p. 10.

¹⁰⁹ Um adendo se faz necessário neste ponto, existem diversas vertentes democráticas estudadas atualmente, que em suma podem ser divididas em: democracia representativa, democracia participativa e democracia deliberativa. O modelo da democrático representativo está alicerçado no ideal de que as “decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal” (LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007. p. 139). Já a democracia participativa parte do pressuposto da participação direta do cidadão em todas as questões vitais da ação governativa (BONAVIDES, Paulo. *Teoria* p. 345). Ao lado da democracia participativa na oposição ao regime exclusivamente representativo, a democracia deliberativa amplia a discussão da participação direta do cidadão na esfera política, pois além de participar, deve deliberar com seus pares para alcançar uma decisão final comum que expresse a decisão dos cidadãos, como melhor se verá neste capítulo.

¹¹⁰ GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. *Revista brasileira de estudos constitucionais*, 2007, p. 24.

¹¹¹ MENDES, Conrado Hubner. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford, 2013. p. 14. Tradução livre. Original: “Democratic theory has recently revives deliberation as a valuable component of collective decision-making. Deliberation feature no less than a respectful and inclusive practice of reasoning together while continuously seeking solutions for decisional demands, of forming your position through the give-and-take of reasons in the search of, but not necessarily reaching, consensus about the common good.”

favor a pretensão de legitimidade e de aceitabilidade racional”¹¹². Neste sentido, a democracia deliberativa preocupa-se mais com o processo deliberativo de discussão e argumentação pública anteriores à tomada de decisão.¹¹³

Assim, o efeito benéfico da democracia deliberativa é induzir os atores políticos por meio de um processo de articulação de boas razões em público¹¹⁴. “A finalidade da deliberação é produzir decisões legítimas, que vinculem todos a partir de razões mutuamente aceitáveis. Ela transforma as preferências e possibilita a mediação dos conflitos”.¹¹⁵

Pautado num modelo de democracia deliberativa cooperativa, SOUZA NETO define democracia deliberativa como “um sistema aberto cujo número substantivo é o repositório das tradições políticas que dão fundamento ao estado democrático de direito, reconstruídas democrática, discursiva e coerentemente de modo a permitir a cooperação livre e igualitária de todos os cidadãos na deliberação democrática”¹¹⁶.

A doutrina também afirma que a democracia deliberativa é um ideal de legitimidade política, pois a legitimidade democrática não pode se reduzir a meras escolhas majoritárias, senão deve ser informada por métodos de discussão, consulta e persuasão:

Dessa forma, a democracia deliberativa constitui, antes de tudo mais, um ideal de legitimidade política. Convém aqui socorrer-nos das palavras de John Dewey, um dos pais fundadores do paradigma deliberativo, para fazermos luz sobre essa questão da legitimação. Segundo Dewey, a regra da maioria, votada a si mesma, é tão cega e absurda quanto os críticos da democracia fazem crer. Mas a legitimidade da política democrática reside precisamente no fato de ela não ser redutível às escolhas majoritárias. Antes pelo contrário, numa democracia, “a contagem de cabeças exige o recurso anterior a métodos de discussão, consulta e persuasão” (Dewey, 1927, p. 207-208, tradução dos autores), sendo no aperfeiçoamento das condições e procedimentos sob os quais se desenvolve o debate político que reside o problema essencial do domínio público e a possibilidade de redenção do projeto democrático. Tal como Dewey, também os defensores mais recentes do paradigma democrático deliberativo insistem que as decisões políticas são legítimas apenas na medida em que sejam tomadas no âmbito de um processo deliberativo alargado que implique a troca pública de argumentos sobre as propostas em consideração. Argumentos que são oferecidos *por* e *a* um núcleo alargado de participantes livres e iguais (designadamente, todos aqueles potencialmente afetados pela

¹¹² WERLE, D. L. Democracia Deliberativa e os Limites da Razão Pública. In: Vera Schattan Ruas P. Coelho; Marcos Nobre. (Org.). **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ed. São Paulo: Editora 34, 2004, v. 1. p. 137.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ WERLE, D. L. Democracia Deliberativa... p. 138/139.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional** p. 300.

decisão a tomar, ou os seus representantes), guiados por valores como a racionalidade, a imparcialidade, a reciprocidade e o respeito mútuo, porque apenas assim se pode justificar o exercício do poder político coletivo em democracia. Nesse ideal de argumentação pública encontram os “deliberacionistas” um ideal regulador, uma normatividade que interpela o mundo real, e que aspira a servir de critério de construção de fóruns institucionais deliberativos, assim como de critério de aferição da legitimidade das decisões políticas neles efetivamente tomadas. Essa legitimidade pressupõe a existência de canais de comunicação entre esses fóruns e uma esfera pública informal mais alargada, estruturada sobre condições socioeconômicas favoráveis à participação, associação e expressão, sem as quais seria impossível garantir que as instituições representativas se mostrassem receptivas a ouvir o fórum, a responder às suas interpelações e a apresentar razões que justifiquem as leis e políticas públicas sob as quais vivemos.¹¹⁷

Coloca-se que a inexistência de uniformidade de acepções torna um país mais sólido e ideal se este souber dar valor às mais diversas vozes, e, diante delas, retirar o que cada uma tem como melhor atributo. Nessa balada, qual melhor ambiente senão aquele em que implanta a democracia deliberativa.

A democracia deliberativa enxerga com maior complexidade a temática que envolve a escolha de representantes de uma nação, uma vez que considera a democracia não apenas como a mera possibilidade da vontade da maioria, periodicamente, escolher os seus agentes, ou seja, tal regime não se restringe apenas à agregação das vontades individuais.

Nesse contexto, HELD¹¹⁸ consigna que as atitudes adotadas antes – e não apenas durante – os atos eleitorais erigem como instituições da democracia deliberativa, por serem potencialmente hábeis a incentivar a conscientização de como o poder será exercido, além de transmudar uma postura meramente passiva. O presente autor também destaca a importância de se publicar as pesquisas de opinião, pois são capazes de promover a reflexão mais cuidadosa dos cidadãos a respeito de suas visões. Observa-se:

For deliberative theorists, the process of deliberation is regarded as essential to democracy. It is the means to turn democratic politics from the passive registration of interests, the know-all certainty of armchair critics and the inclination of the moment to a more refined and reflective process. As Fishkin boldly put it, ‘political equality without deliberation is not much use for

¹¹⁷ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº. 10. Brasília, janeiro-abril de 2013, pp. 151-194. p. 155.

¹¹⁸ HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006. p. 246/247

it amounts to nothing more than power without opportunity to think about how that power ought to be exercised' (1991, p. 36). But deliberation is not an all or nothing affair; and the task is to find ways of increasing the deliberative element in modern democracies. Among the suggest ways of doing this are the introduction of deliberative polls, deliberative days, citizens' juries, expanding voter feedback mechanisms and citizen communication, the reform of civic education to enhance the possibility of reflective choices, and the public funding of civic groups and associations seeking engagement with deliberative politics. (...)

Apart from the immediate impact of a deliberative poll on its participants, it is hoped that, if the results are well publicized (perhaps on radio and television), the general public would be stimulated to consider their own views more carefully. James Fishkin, one of the pioneers of deliberative polls, believes that their results carry greater authority than an ordinary opinion poll because they represent the 'reflective judgement' of the electorate".¹¹⁹

Não se pode olvidar, entretanto, que não apenas benesses podem acompanhar o processo de conscientização estimulado pelos defensores da implementação de instrumentos promovedores da democracia deliberativa, isso porque nada impede que as diferenças políticas aflorem e, por via de consequência, instaurem um conflito dentro da sociedade. Ou ainda que atores detentores de maior poder simulem ou manipulem a discussão pública.

Todavia, antes de ingressar nos problemas que a crítica aponta na democracia deliberativa, mister melhor compreender a proposta deliberativa. Tal situação abre caminho para que se teçam os aspectos ponderados por Rawls, Habermas e Nino.

Cada um desses autores personifica-se como o principal expoente das duas principais matrizes da democracia deliberativa. A democracia deliberativa

¹¹⁹ HELD, David. Op. cit. p. 246 e 247. Tradução livre: "Para os teóricos deliberativos, o processo de deliberação é considerado essencial para a democracia. É o meio de transformar a democracia política do registro passivo de interesses, do conhecimento de alguns críticos de poltrona e a inclinação do momento para um processo mais refinado e reflexivo. Como Fishkin corajosamente disse, "igualdade política sem deliberação não é muito de muita utilidade pois equivale a nada mais do que ao poder sem oportunidade de pensar sobre como esse poder deve ser exercido" (1991, p. 36). Mas deliberação não é um caso de tudo ou nada; e a tarefa é encontrar formas de aumentar o elemento deliberativo nas democracias modernas. Entre as possíveis maneiras de fazer isso estão a introdução de pesquisas deliberativas, dias deliberativos, os júris de cidadãos, ampliar os mecanismos de feedback do eleitor e comunicação cidadão, a reforma da educação cívica para aumentar a possibilidade de escolhas reflexivas e o financiamento público de grupos cívicos e associações que procuram envolvimento com política deliberativa. (...) Para além do impacto imediato de uma sondagem deliberativa sobre seus participantes, espera-se que, se os resultados são bem divulgados (talvez em rádio e televisão), o público em geral seria estimulado a considerar os seus próprios pontos de vista com mais cuidado. James Fishkin, um dos pioneiros das pesquisas deliberativas, acredita que seus resultados transportam maior autoridade do que uma pesquisa de opinião comum, porque eles representam o 'juízo reflexivo' do eleitorado."

substantiva de Rawls entende que a deliberação deve promover aplicação de princípios previamente justificados, e por isso acaba sendo parcialmente fechada quanto aos resultados. Já a democracia deliberativa de Habermas obriga apenas ao respeito das condições procedimentais da deliberação, por isso é aberta aos resultados.¹²⁰

Observa-se, entretanto, que mesmo diante da dissensão dos pensadores é possível afirmar que:

No âmbito da teoria moral e política contemporânea, Rawls e Habermas compartilham o propósito de procurar estabelecer as condições pelas quais os próprios indivíduos podem chegar a um ponto de acordo sobre os fundamentos normativos de uma comunidade política de cidadãos que se reconhecem mutuamente como pessoas morais, livres e iguais. Nisto ambos seguem a preocupação da filosofia prática moderna em procurar assentar esses fundamentos no consentimento público de todos os cidadãos.¹²¹

Enquanto isso, procurando superar o desacordo entre Rawls e Habermas, Nino constrói uma concepção dialógica de democracia deliberativa voltada para um procedimentalismo substancial¹²².

Não se olvida que o tema da democracia deliberativa não se esgota nesses autores, porém, é necessário identificar os marcos teóricos tanto da democracia procedimental como da democracia substantiva sob o viés da democracia deliberativa e da procedimental substancial.

2.2 Democracia deliberativa substantiva na perspectiva de John Rawls

A democracia substantiva está pautada na ideia de constitucionalismo, uma vez que busca resultados garantísticos com a democracia, ou seja, busca a proteção de valores substantivos por meio dos direitos fundamentais¹²³.

¹²⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 295.

¹²¹ WERLE, D. L. Democracia Deliberativa ... p. 139.

¹²² GODOY, Miguel Gualano de. A Democracia Deliberativa como Guia para a Tomada de Decisões Legítimas. **Co-herencia: revista de humanidades**, 2011, 8.14: 63-91.

¹²³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional: Entre constitucionalismo e democracia**. São Paulo: Editora Forum, 2007. p. 50-51.

RAWLS pode ser apontado como filiado à corrente da democracia substantiva não apenas por defender a deliberação como um instrumento democrático, mas por se preocupar com os resultados que podem surgir dessa deliberação.¹²⁴ “Um dos pressupostos da teoria de Rawls é o de que deve haver um vínculo necessário entre justiça e a estrutura básica de uma sociedade democrática.”¹²⁵

Antes de melhor abordar o caráter substantivo da democracia proposta por Rawls, é necessário compreender sua democracia deliberativa.

O termo ‘democracia’ não é encontrado no mais famoso livro de John Rawls, *Teoria da Justiça*¹²⁶, em que pese tratar da racionalidade deliberativa no parágrafo 64¹²⁷. Já no *Liberalismo Político*, o autor discute vários temas que envolvem a democracia¹²⁸, inclusive citando a democracia deliberativa.

O próprio autor percebe que sua Teoria de Justiça como equidade¹²⁹ precisou ser reformulada para dar conta de uma realidade plural, uma vez que a sociedade democrática moderna é justamente marcada pelas várias doutrinas religiosas, filosóficas e morais.¹³⁰

Neste sentido, Rawls formulou as seguintes questões para o liberalismo político responder:

¹²⁴ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**:p. 66.

¹²⁵ NOBRE, Marco. **Curso Livre de Teoria Crítica**. Campinas: Papyrus, 2008. p. 194.

¹²⁶ Interessante notar: “‘Uma Teoria de Justiça’, publicada por John Rawls em 1971, teve a superlativa importância de resgatar o legado kantiano da razão prática, com vistas ao delineamento de uma teoria dirigida à *construção*, através de um *procedimento* engendrado pela razão humana, de princípios de justiça universais, que se consubstancia na estrutura básica de uma sociedade de homens livre e iguais.” BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 218

¹²⁷ ROUNET, Luiz Paulo. Democracia Deliberativa: entre Rawls e Habermas. **Veritas**, v. 56, n. 1, jan./abr. 2011, p. 52-63. p. 53

¹²⁸ GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo según John Rawls. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, 2005. p. 1

¹²⁹ Para melhor entender a justiça como igualdade: “A justiça como equidade concebe a sociedade como ‘um empreendimento cooperativo, que visa ao benefício mútuo, está marcada por um conflito, bem como uma identidade, de interesses’. Desse modo, para Rawls, o conceito de justiça é então definido pelo papel que os princípios de justiça exercem na atribuição de direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade. Busca, portanto, estabelecer uma forma de se bem distribuir os benefícios e encargos da cooperação social e reparar possíveis e inevitáveis desigualdades.” GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 84

¹³⁰ RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Prefácio, p. IX.

Em conclusão, o problema do liberalismo político é saber como uma sociedade democrática estável e justa, composta por doutrinas – religiosas, filosóficas e morais – incompatíveis entre si, pode existir de maneira durável. Dito de outra forma, como é possível que doutrinas profundamente opostas, cada uma delas querendo ser abrangente, coexistam e apoiem a concepção política representada pela democracia constitucional? Quais são a estrutura e o conteúdo de uma concepção política capaz de obter o apoio de tal consenso por justaposição?¹³¹

Dessa maneira, Rawls reformula sua teoria de justiça como uma concepção política de justiça e não mais filosófica, o que o leva à admissão da ideia de um ‘pluralismo razoável’¹³², ou seja, existem várias doutrinas que podem ser tidas como razoáveis na sociedade, inclusive as religiosas¹³³. Neste sentido, o objetivo do pluralismo político é “descobrir em que condições é possível haver uma base de justificação pública razoável no tocante a questões políticas fundamentais”¹³⁴. Para tanto, deve-se estabelecer e justificar a distinção entre razão pública e as muitas razões não públicas.

É a partir da imagem de razão pública que Rawls estabelece a sua base de conceito de democracia deliberativa¹³⁵.

Rawls define a razão pública numa sociedade democrática como “razão de cidadãos iguais que, enquanto corpo coletivo, exercem um poder político final e coercitivo uns sobre os outros ao promulgar leis e emendar sua constituição”¹³⁶. Esclarece que a razão pública não se aplica a todas as questões políticas, mas é limitada aos elementos constitucionais essenciais e questões de justiça, ou seja, determinar quem tem direito ao voto, igualdade de oportunidades, entre outras.¹³⁷

O ideal de razão pública é aplicado pelos cidadãos por meio da participação popular, quando estão no fórum público em meio à argumentação política (relação interna), como também às autoridades de Estado, assim entendidos como o Legislativo, Executivo e Judiciário¹³⁸.

¹³¹ RAWLS, John. **Justiça** Prefácio, p. X.

¹³² RAWLS, John. **O liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Ática, 2000. p. 25.

¹³³ Ibidem, p. 26.

¹³⁴ Ibidem, p. 27.

¹³⁵ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo ...** p. 86

¹³⁶ RAWLS, John. **O liberalismo** p. 263.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Ibidem, p. 264.

Neste sentido, WERLE bem coloca que a razão pública funciona como um princípio de legitimação do poder:

A razão pública pode ser entendida como um “universo do discurso” constituído pelo uso do conhecimento teórico e prático por parte dos cidadãos ao formarem seus juízos políticos e tomarem as decisões comuns. Nesse sentido, delimita o campo onde deve mover-se a deliberação pública sobre as questões políticas fundamentais. A forma e o conteúdo da razão pública são “parte da própria ideia de democracia”: funcionam como um princípio de legitimação do poder, que define, no nível mais profundo, as normas morais e os valores políticos básicos que devem determinar a relação de um governo democrático com seus cidadãos e a forma de reconhecimento político que os cidadãos devem estabelecer entre si como livres e iguais.¹³⁹

Outrossim, para que uma pessoa seja considerada membro pleno e igual¹⁴⁰ na sociedade democrática, Rawls entende que devem ser necessárias duas capacidades morais: o senso de justiça e a concepção do bem.¹⁴¹ Da mesma maneira, integra o princípio de legitimação o ideal de cidadania que impõe o dever moral de civilidade, que envolve a capacidade de explicar aos outros os princípios e políticas que defende, bem como a capacidade de ouvir aos demais para conciliar os pontos de vista¹⁴². Assim, RAWLS entende que “a união do dever de civilidade com os grandes valores políticos produz o ideal de cidadãos governando a si mesmos, de um modo que cada qual acredita que seria razoável esperar que os outros aceitem”¹⁴³.

Neste sentido que a participação popular é essencial ao modelo democrático proposto por Rawls, pois o ideal de cidadania impõe um dever civil de participar das deliberações públicas tanto na explicitação de seus pontos de vista, como na capacidade de ouvir aos demais cidadãos para se lograr a razão pública.

¹³⁹ WERLE, D. L. Liberdades básicas, Justificação Pública e Poder Político em John Rawls. **Dissertatio**, n. 34, p. 183 – 207, verão de 2011, p. 200.

¹⁴⁰ Sobre as condições igualitárias no fórum público: “Para que o fórum público seja livre e aberto a todos, e permaneça em sessão contínua, todos devem poder participar dele. Todos os cidadãos devem ter os meios de informar-se sobre questões políticas. Devem ter condições de avaliar como certas propostas interferem em seu bem-estar e quais políticas promovem sua concepção do bem público. Além disso, devem ter uma oportunidade equitativa de acrescentar à agenda propostas alternativas para o debate público.” RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 277-278.

¹⁴¹ WERLE, D. L. Liberdades básicas.... p. 192.

¹⁴² RAWLS, John. **O liberalismo** p. 266.

¹⁴³ Idem.

AUDARD¹⁴⁴, então, exprime a participação popular no modelo de Rawls com conceito de cidadania ativa ao perceber que o cidadão se torna ativo e construtor de uma ética pública emanada das preferências e escolhas autônomas das pessoas.

Por isso, na construção das razões públicas como proposto por Rawls, os “cidadãos devem se apropriar dessa responsabilidade e se tornarem ‘ativos’, não simplesmente no sentido banal da participação eleitoral, mas nesse sentido forte de responsáveis por seus julgamentos morais políticos no fórum público”¹⁴⁵.

O caráter recíproco da razão pública por meio da deliberação é tido por WERLE essencial para o conceito de democracia deliberativa para Rawls:

Essa é a base, para Rawls, do conceito de democracia deliberativa. O cerne normativo dessa concepção de democracia reside na própria ideia de deliberação. Quando os cidadãos deliberam, eles trocam pontos de vista, debatem e defendem as razões apresentadas para fundamentar determinados juízos e decisões sobre questões políticas fundamentais. Eles supõem que suas opiniões e juízos políticos podem ser revisados pela discussão com outros cidadãos; e, portanto, opiniões e juízos não são simplesmente o resultado fixo de interesses privados ou não políticos existentes antes da deliberação. É neste ponto que a razão pública é crucial, pois ela caracteriza essa argumentação dos cidadãos no que diz respeito aos elementos essenciais da constituição e às questões de justiça básica.¹⁴⁶

Indo além, Rawls fixa limites da razão pública para os cidadãos na exigência de certos direitos e liberdades fundamentais. Ou seja, embora a deliberação seja essencial, está limitada por direitos e liberdades fundamentais:

O que precisa ser demonstrado é se esse respeito aos limites da razão pública por parte dos cidadãos em geral é uma exigência de certos direitos e liberdades fundamentais e seus correspondentes deveres, ou se promove certos valores importantes, ou ambas as coisas. O liberalismo político apoia-se na conjectura de que os direitos e deveres, assim, como os valores em questão, têm peso suficiente para que os limites da razão pública sejam justificados pelas avaliações globais das doutrinas abrangentes razoáveis, uma vez que essas doutrinas tenham se adaptado à concepção de justiça.¹⁴⁷

BARBOZA então aponta que o modelo de Rawls prioriza a supremacia dos direitos básicos de liberdade e igualdade, portanto, em que pese entender a

¹⁴⁴ AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p.152.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ WERLE, D. L. Liberdades básicas p. 202.

¹⁴⁷ RAWLS, John. **O liberalismo** p. 268.

importância do procedimento na democracia dá ênfase ao substancialismo democrático, “porque para ele a Constituição deve resultar em um sistema de legislação justo e eficaz, quer seja porque vê na busca de justiça e equidade o fundamento de legitimação da jurisdição constitucional”¹⁴⁸. Em outras palavras, “o objetivo da razão pública de Rawls é estruturar o processo democrático e estabelecer princípios que expressem se o resultado do processo é justo”¹⁴⁹.

Portanto, o modelo substantivo de Rawls é pautado na realização de princípios de justiça¹⁵⁰, ou seja, “requer proteção para liberdades não políticas, como, por exemplo, a igualdade de oportunidades e distribuição justa de recursos sociais”¹⁵¹.

Em resumo, para Rawls a deliberação não é livre, pois está vinculada à questão da moral. MOUFFE afirma o caráter substancial da teoria de Rawls em contraposição ao modelo procedimental ao afirmar a dimensão moral da deliberação:

O futuro da democracia liberal, em sua óptica, depende da recuperação de sua dimensão moral. Observando tanto um espaço para “o fato do pluralismo” (Rawls), como a necessidade de reconhecerem-se as diferentes concepções do bem, os democratas deliberativos afirmam, não obstante, que é possível alcançar um consenso mais profundo que o “mero acordo sobre procedimentos” – um consenso qualificado como “moral”¹⁵².

Portanto, Rawls estabelece por meio da razão pública uma noção substantiva de democracia deliberativa. Por outro lado, Habermas constrói seu conceito de democracia deliberativa pautado no procedimentalismo, no qual o procedimento deliberativo tem uma ênfase maior que a própria decisão.

¹⁴⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: p. 68.

¹⁴⁹ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo** p. 86/87

¹⁵⁰ WERLE, D. L. Liberdades básicas Op. cit., p. 205. Interessante notar: “A concepção de democracia deliberativa, entendida como cooperação política com base no respeito mútuo e no critério de reciprocidade, tem também um papel fundamental na realização dos princípios de justiça.”

¹⁵¹ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo** p. 87

¹⁵² MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia Política**, Nov. 2005, no.25, p.11-23. p. 12

2.3 Democracia deliberativa procedimental na perspectiva de Jürgen Habermas

Inúmeros são os estudos sobre as obras de Habermas, o que demonstra a sua importância e complexidade. Neste sentido, pretende-se neste item realizar apenas um olhar sobre a sua teoria democrática, como forma de introdução ao assunto.

Enquanto Rawls formula sua teoria de democracia deliberativa pautada na razão pública, na qual a deliberação tem o papel de aplicar princípios previamente justificados, Habermas constrói sua teoria no plano procedimental, na qual sustenta que a deliberação é aberta aos resultados e os princípios a serem aplicados serão desenvolvidos no próprio processo deliberativo.¹⁵³

Dessa maneira, Habermas amplia o debate de Rawls¹⁵⁴, ao emergir da filosofia política e transbordar para a Teoria Social e filosofia da linguagem para criar uma ética do discurso.¹⁵⁵ No âmbito da filosofia política, Habermas concentra-se no caráter procedimental com a conciliação entre soberania popular e estado de direito, enquanto no âmbito da ética do discurso formula um conceito ideal de comunicação pautada em condições de igualdade e liberdade para todos os participantes do processo comunicativo¹⁵⁶.

MOUFFE esclarece que para Habermas, a soberania popular caminha conjuntamente com os direitos fundamentais, pois o autogoverno serve para proteger direitos fundamentais ao mesmo tempo que os direitos fundamentais fornecem condições necessárias para o exercício da soberania popular.¹⁵⁷ Nesse caminho, HABERMAS pronuncia que “os direitos humanos e a soberania popular não aparecem como elementos complementares, e sim, concorrentes.”¹⁵⁸.

¹⁵³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional...** p. 127/128.

¹⁵⁴ Interessante notar: “O procedimentalismo habermasiano se constrói como alternativa tanto ao liberalismo contemporâneo, na formulação que tem lugar na obra de autores como J. Rawls e R. Dworkin, quanto ao chamado comunitarismo ou republicanism, formulado, e. g. Por M. Walzer e C. Taylor.” SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Jurisdição Constitucional, Democracia e Racionalidade Prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 307.

¹⁵⁵ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo** p. 88.

¹⁵⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional....** . p. 127.

¹⁵⁷ MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia Política**, Nov. 2005, no.25, p.11-23. p. 13

¹⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. 1 ... p. 133.

Neste contexto, os direitos fundamentais garantem uma formação livre da opinião e da vontade, uma vez que “a democracia depende de um contexto de liberdade e igualdade cuja institucionalização é promovida pelo estado de direito”¹⁵⁹. Portanto, o estado de direito é uma condição essencial para a democracia deliberativa de Habermas, uma vez que na deliberação os argumentos e contra-argumentos somente serão expressão da formação discursiva da vontade coletiva se desenvolvidos em um ambiente de igualdade e liberdade.

Até este ponto as teorias de Rawls e de Habermas convergem, uma vez que para Rawls a liberdade e a igualdade também deveriam ser garantidas. Entretanto, para Habermas, o procedimento que legitima as decisões é a estrutura central de um sistema político diferenciado e configurado como Estado de Direito.¹⁶⁰ Logo, Habermas funda sua teoria na força justificadora do procedimento, enquanto Rawls fundou no conteúdo da razão pública.¹⁶¹

Habermas, então, entende que uma vez respeitado o ‘consenso procedimental’, a deliberação concreta está aberta aos resultados e as decisões políticas podem ter qualquer conteúdo, estando limitadas apenas em favor da garantia de sua continuidade e integridade.¹⁶² Logo, o limite da deliberação é apenas o procedimento.

Neste sentido, o fundamental para a democracia deliberativa concebida por Habermas “não é que os cidadãos se engajem permanentemente na política motivados por suas virtudes republicanas, mas que, ao participarem do processo deliberativo, possam fazê-lo em condições de liberdade e igualdade”¹⁶³.

Assim, HABERMAS, com base em Cohen, estabelece os postulados que o processo deve seguir:

- a) As deliberações realizam-se de forma argumentativa, portanto, através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente as propostas.
- b) As deliberações são inclusivas e públicas. (...)
- c) As deliberações são livres de coerção externas. (...)
- d) As deliberações também são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes. (...)
- e) As deliberações

¹⁵⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional**.... p. 128.

¹⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. 2 Tradução de Flávio Breno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012 - reimpressão. p. 28.

¹⁶¹ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo** p. 89.

¹⁶² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional**.... p. 130/132.

¹⁶³ Ibidem, p. 134.

em geral visam a um acordo motivado racionalmente e pode, em princípios, ser desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer tempo. (...) f) As deliberações políticas abrangem todas as matérias passíveis de regulação, tendo em vista o interesse simétrico de todos. (...) g) Deliberações políticas incluem também interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos e a força consensual dos argumentos não se apoia somente num acordo sobre valores, formado previamente em tradições e formas de vida comuns.¹⁶⁴

Aliado a esses postulados, o procedimento deliberativo ideal pressupõe uma associação capaz de regular imparcialmente as condições de convivência das pessoas¹⁶⁵.

Habermas reconhece que este modelo é incompleto, por isso desenvolve outro conceito essencial referente à ética do discurso, que dá origem a sua Teoria do Discurso. Segundo o autor, a Teoria do Discurso integra o conceito de procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão:

Esse processo democrático estabelece um nexó interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoentendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos.¹⁶⁶

HABERMAS, portanto, parte do conceito de razão comunicativa, como uma alternativa à razão centrada no sujeito, ou seja, é o melhor argumento estabelecido por meio de processos comunicativos que prevalece e não a autoridade de um sujeito¹⁶⁷.

Neste sentido, ALEXY extrai da obra de Habermas o conceito de consenso fundado, ou seja, a força do melhor argumento¹⁶⁸. Assim, Habermas coloca como critério para o consenso argumentativamente produzido, o consenso fundado, a possibilidade estrutural de interrogar, modificar e substituir a linguagem utilizada na deliberação.¹⁶⁹

Logo, o modelo habermasiano não se funda na lógica de consenso de todos, mas na estrutura do processo de debate. Assim, somente proposições que

¹⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V. 2... p. 29/30.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 31.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 19.

¹⁶⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional**.... p. 136/137.

¹⁶⁸ ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica**. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. 2ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2005. p. 127

¹⁶⁹ ALEXY, Robert. Op. cit. p. 127.

interessem a todos os participantes podem ser inseridas no debate. Já os projetos particulares de poder vinculados aos interesses pessoais e subjetivos devem ser denunciados pelos participantes do processo.¹⁷⁰

Portanto, do princípio de generalidade¹⁷¹ ou da universalização¹⁷² depreende-se que para que uma norma seja aceita como válida é necessário que ela seja necessária e satisfaça a todos os indivíduos. Interessante notar que o princípio propagado por Habermas é formal, pois se consubstancia não em um guia substantivo, mas procedimental para aferição dos argumentos admissíveis.¹⁷³

Outrossim, o que garante a imparcialidade do juízo na construção do princípio universal é a participação livre e igual das pessoas, garantida pelo procedimento, retomando o processo acima explorado da filosofia política. Aqui percebe-se a íntima vinculação entre a necessidade de uma efetiva participação popular e a teoria democrática deliberativa proposta por Habermas.

MOUFFE resume o pensamento Habermasiano:

Para os habermasianos, o processo de deliberação tem resultados razoáveis assegurados, na medida em que se estabeleçam as condições do “discurso ideal”: quanto mais igual e imparcial, mais aberto será o processo; quanto menos os participantes são coagidos e prontos para serem guiados pela força do melhor argumento, mais os interesses verdadeiramente generalizáveis poderão ser aceitos por todos os afetados de modo relevante. Habermas e seus seguidores não negam que haja obstáculos para a realização do discurso ideal, mas os mesmos são entendidos como tendo natureza *empírica*. Tais obstáculos devem-se ao fato de que é improvável, dadas as limitações práticas e empíricas da vida social, que possamos deixar de lado completamente todos os nossos interesses particulares a ponto de que nossos interesses venham a coincidir com nosso “si-mesmo” [*self*] racional universal. Esse é o motivo pelo qual a situação ideal de fala é apresentada como “ideal regulativo”.

É importante esclarecer que a Teoria do Discurso embora coloque o processo político no centro da formação da opinião, não concebe a Constituição como algo secundário, pois “entende os princípios do Estado de Direito como uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas

¹⁷⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional....** p. 138.

¹⁷¹ ALEXY, Robert. Op. cit. p. 132

¹⁷² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional....** p. 139.

¹⁷³ Idem.

pretensiosas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade”¹⁷⁴.

Portanto, é a partir das condições procedimentais - liberdade, igualdade e abertura - que Habermas baseia o sistema de direitos fundamentais. Logo, os direitos fundamentais funcionam como limite da deliberação, não de modo prévio mas como condições próprias da deliberação. “A deliberação é aberta quanto ao seu conteúdo, mas esse conteúdo tenderá a ser racional se a deliberação se der em um contexto em que sejam respeitadas as suas condições procedimentais”¹⁷⁵.

Neste sentido, o direito à participação é um pressuposto das condições procedimentais:

(...) A formação discursiva da vontade é questão central da discussão habermasiana, que vem claramente influenciada pelo pressuposto extraído do jogo democrático, segundo as quais os atores e participantes atuam conforme pautas e procedimentos previamente constituídos para a garantia do exercício do direito à voz e à participação.

É aí que a inspiração de Habermas se dá para apresentar uma proposta de entendimento da cultura do direito. Diferentemente do princípio moral, que opera orientando o processo interno de determinação do conteúdo argumentativo de cada fala, o princípio da democracia serve como parâmetro para “a institucionalização *externa* e eficaz da participação simétrica numa formação discursiva da opinião e da vontade a qual se realiza em formas de comunicação garantidas pelo direito”.¹⁷⁶

Por fim, consigna-se que para HABERMAS há especial importância da esfera pública plural¹⁷⁷ (também chamada de ‘público fraco’ e ‘pública informal’), que se forma de modo espontâneo num quadro garantido pelos direitos humanos. Logo, a deliberação ocorre também nos espaços informais da sociedade (associações civis) e fora dos períodos eleitorais para atingir o cotidiano das pessoas. Dessa

¹⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V. 2... p. 21.

¹⁷⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional**.... p. 147.

¹⁷⁶ BITTAR, Eduardo C.B. A discussão do Conceito de Direito: Uma Reavaliação a partir do pensamento Habermasiano. **Boletim da Faculdade de Direito**, Universidade de Coimbra – vol LXXXI, Coimbra, 2005, p. 808/809.

¹⁷⁷ Conceito de esfera pública para Habermas: “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e *opiniões*; nela fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas*, enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana.” HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V. 2... p. 93.

maneira, a deliberação para formação de vontade e decisão depende tanto da esfera pública informal como esfera formal do poder.¹⁷⁸

FARIAS condensa o pensamento de Habermas:

A imagem que Habermas nos oferece para explicitar os processos de comunicação e de decisão do sistema político é aquela que retrata uma relação do tipo centro-periferia. No centro localiza-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; na periferia, encontra-se a esfera pública composta por associações, formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesses, sindicatos, associações culturais, igrejas, etc). (...) A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses polos: as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública revitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político influenciado nas decisões tomadas.¹⁷⁹

Pelo exposto, percebe-se que embora o modelo de democracia deliberativa de Habermas seja procedimental, ou seja, ligado ao procedimento, não está alheio aos direitos fundamentais e à Constituição, pois os tem como condições da própria deliberação.

2.4 Democracia deliberativa na perspectiva de Carlos Santiago Nino

Partindo das concepções de Rawls e Habermas, Carlos Santiago NINO¹⁸⁰ formula sua proposta de democracia deliberativa com os olhos para a América Latina e para o constitucionalismo moderno. Por isso, este item desenvolverá a democracia proposta com o fito de superar a contradição entre o substancialismo e o procedimentalismo.

GARGARELLA¹⁸¹ ressalta que o desenho proposto por Nino tem duas virtudes fundamentais, a primeira é a solidez, uma vez que conseguiu apoiar sua teoria em múltiplas bases teóricas, e a falta de ingenuidade, a qual normalmente é a crítica da doutrina à democracia deliberativa.

¹⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V. 2... p. 33.

¹⁷⁹ FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, nº 49, p. 47-68, 2000. p. 49/52.

¹⁸⁰ NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2003.

¹⁸¹ GARGARELLA, Roberto. La constitución ... p. 193.

NINO¹⁸² idealiza uma concepção dialógica de democracia deliberativa, pois defende a conexão entre política e moral, sendo que o valor da democracia estaria ligado à moralização das preferências das pessoas, ou seja, “el valor de la democracia reside en su naturaleza epistémica con respecto a la moralidad social”¹⁸³. Por isso, o autor afirma que a democracia é o procedimento mais confiável para poder alcançar o conhecimento dos princípios morais.

Neste sentido, ARAÚJO¹⁸⁴ ressalta que para Nino há uma variedade de modelos e instituições que podem ser classificadas como democráticas, porém não é possível desenvolver instituições democráticas desconectadas de uma teoria moral que a justifique.

Ora, NINO¹⁸⁵ reconhece a existência de uma tensão permanente entre o constitucionalismo e democracia nas constituições modernas, ou seja, na democracia constitucional. Nestas, normalmente há previsão de direitos, que sugerem a existência de princípios indiscutíveis e irrenunciáveis (aqui no Brasil nossas cláusulas pétreas), enquanto a ideia de democracia induz a possibilidade de discussão de todas as questões de interesse público¹⁸⁶. Justamente para enfrentar, e não superar, essa tensão é que propõe sua teoria de democracia deliberativa.

Para tanto, NINO¹⁸⁷ compreende que deva ser realizada uma análise de questões de epistemologia moral e defender uma compreensão construtivista a respeito de princípios de moralidade social, a partir da leitura de Rawls e Habermas. Ressalta que os autores citados falham em direções opostas, mas da comparação entre as teorias por eles proposta faz surgir ‘uma via altamente iluminadora’¹⁸⁸.

Neste tecido, o autor distingue três princípios/teses ontológicos sobre a constituição da verdade moral e outros três epistemológicos do conhecimento desta verdade moral. Assim sendo, “Nino busca mostrar como, das teorias de Rawls e

¹⁸² NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 154.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ ARAÚJO, Marcos Poggi. 1. A complexidade da democracia constitucional. In: MACEDO, Ubiratan Borges de. (Org.) **Avaliação crítica da proposta de democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Círculo de Estudos do Liberalismo, 2002. p. 14.

¹⁸⁵ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 19.

¹⁸⁶ Gargarella, Roberto. La constitución p. 193.

¹⁸⁷ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 154/155.

¹⁸⁸ ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos da concepção deliberativa da democracia. In: MACEDO, Ubiratan Borges de. (Org.) **Avaliação crítica da proposta de democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Círculo de Estudos do Liberalismo, 2002. p. 63.

Habermas, se podem extrair tais teses que explicam suas propostas e como se podem extrair outras teses (uma ontológica e outra epistemológica) que expliquem a sua proposta.”¹⁸⁹

O primeiro princípio ontológico dispõe que a verdade moral se constitui pela satisfação de pressupostos formais inerentes ao raciocínio prático de qualquer indivíduo, desde de que se encontre sob as condições ideais de imparcialidade, racionalidade e conhecimento de direitos relevantes¹⁹⁰. Este princípio é extraído da teoria de Rawls como caracterização da ‘verdade moral’, pois, como Kant, Rawls entende que a estrutura da teoria moral é algo que cada um tem em si mesmo¹⁹¹.

Outro princípio ontológico é extraído da teoria de Habermas, segundo o qual a verdade moral se constitui pelo consenso que resulta da prática real de discussão moral, respeitadas as restrições processuais na argumentação¹⁹².

Já para a tese ontológica defendida por NINO, a verdade moral se constitui na satisfação de pressupostos formais ou processuais de uma prática discursiva dirigida a lograr cooperação e evitar conflitos¹⁹³. É aqui que a tese de Nino se aproxima da tese habermasiana: eis que para ambas a validade dos juízos morais são dadas pelos pressupostos e não pelo resultado da discussão moral. A crítica que NINO faz a Rawls é no sentido de não incorporar a prática social no discurso moral, que levaria a relativização de juízos morais substantivos.¹⁹⁴ Em suma:

El hecho de que la verdad moral sea definida en relación a los presupuestos del discursos moral y no a sus resultados reales nos permite explicar la argumentación como un intento de conformar estos resultados a esos presupuestos. Los presupuestos incluyen principios sustantivos como el de la autonomía, del cual pueden deducirse juicios morales más específicos. Reglas formales, como la de imparcialidad, sirven como filtros para los principios y alientan un dinamismo que posibilita la sanción de otras normas.¹⁹⁵

Uma vez determinada a tese ontológica, pela tese epistemológica se poderia conhecer a verdade moral. Na proposta de Rawls, o conhecimento da verdade moral apenas é alcançado pela reflexão individual; segundo Habermas, a única forma de

¹⁸⁹ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo** ... p. 67

¹⁹⁰ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 160/161.

¹⁹¹ Ibidem, p. 161/162.

¹⁹² NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 162.

¹⁹³ Ibidem, p. 162.

¹⁹⁴ ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos 2002. p. 68. e NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 162.

¹⁹⁵ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 163/164.

lograr a verdade real seria por meio da discussão e decisão coletiva, em debates com poucas exclusões, manipulações e desigualdades.¹⁹⁶

NINO¹⁹⁷ formula sua tese epistemológica de maneira intermediária aos dois autores, por entender que a discussão e decisão intersubjetivas compõem o procedimento mais confiável para se obter a verdade moral, mas também não se pode excluir a reflexão individual como método para ascender a verdade moral, mesmo que este seja menos confiável que o coletivo. Assim, evita-se o elitismo moral de Rawls e o populismo de Habermas. Ora, muitas vezes as maiorias apoiam decisões equivocadas, assim como a moral de juiz, por exemplo, não pode se sobrepor a de toda uma população¹⁹⁸.

Dessa maneira resume NINO:

De acuerdo con E2, el procedimiento de la discusión y decisión colectivas constituido por el discurso moral (incluso por su sucedáneo imperfecto, el sistema democrático de toma de decisiones) es el método *más confiable* de aproximación a la verdad moral. Sin embargo, no es el único. Es posible, aunque generalmente improbable, que a través de la reflexión individual una persona pueda representarse a sí misma adecuadamente los conflictos de intereses y pueda llegar a una conclusión correcta e imparcial. Es concebible que un individuo aislado alcance conclusiones más correctas que las que fueran alcanzadas a través de la discusión colectiva. Esta posibilidad explica la contribución que cada uno puede hacer a la discusión y por qué un individuo puede legítimamente pedir que la discusión sea reabierto. (...) Dado el hecho de que el proceso colectivo generalmente es más confiable que la reflexión individual y que el primero no sería operativo se siempre decidiéramos estar obligados a seguir los resultados de nuestra reflexión individual, la obligación de observar aquello que ha sido decidido colectivamente se encuentra simplemente justificada.¹⁹⁹

Esta posição intermediária entre Rawls e Habermas, que não nega nenhum dos elementos propostos pelo autores, pelo contrário, coordena-os, é chamada por NINO de construtivismo epistemológico. Como bem enfatizado por ARAÚJO²⁰⁰, o valor epistêmico da democracia é o aspecto mais central da teoria da constituição da democracia deliberativa formulada por Nino.

GODOY bem consigna que para Nino o valor epistêmico da democracia está “na busca da solução mais adequada mediante práticas discursivas coletivas e(ou) individuais, e põe em evidência a imparcialidade como requisito essencial para a

¹⁹⁶ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 162.

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 164/165.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 165.

²⁰⁰ ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos 2002. p. 68/69.

busca dessa solução”²⁰¹. Nesta toada, NINO²⁰² compreende que a unanimidade parece ser o equivalente funcional da imparcialidade, ou seja, desde que todos aqueles que puderem ser afetados tenham tido a oportunidade de participar efetivamente da discussão, de expressar seus interesses e justificar seus posicionamentos, a decisão tomada será, provavelmente, imparcial e moralmente correta, sempre que todos a aceitarem livremente e sem coerção.

Todavia, NINO²⁰³ reconhece que a unanimidade nem sempre é aferível na realidade, eis que por mais que as pessoas possam expor suas ideias e debatê-las, há que se considerar a necessidade de se chegar a uma decisão em um tempo razoável. Neste sentido, a introdução de limitação temporal é o que diferencia o processo informal de discussão moral da sua forma institucionalizada: a democracia como regra da maioria. Por isso, para o autor a democracia pode ser definida como um processo de discussão moral sujeito a um limite de tempo²⁰⁴.

NINO²⁰⁵ deixa claro que não se trata de mera análise quantitativa. A passagem da unanimidade para a regra da maioria não se justifica na proximidade desta com aquela, mas legitima-se no processo de discussão moral com certo limite de tempo. Neste sentido, a imparcialidade será melhor preservada por meio da discussão moral do que por qualquer outro procedimento de tomada de decisões coletivas.

Ao contrário de Habermas, que funda sua teoria na busca do consenso, Nino afirma que deliberar não significa a ilusão da busca do consenso: “ao contrário, a deliberação é muitas vezes o momento de revelação de um estado de conflito, e não o caminho para um acordo consensual.”²⁰⁶

Assim sendo, NINO não concebe o consenso, nem o obtido sobre as condições ideais de deliberação, o método mais adequado para lograr uma solução justa, pois para o autor a democracia deliberativa, pautada no diálogo, é o caminho mais

²⁰¹ GODOY, Miguel G.. A Democracia Deliberativa como Guia para a Tomada de Decisões Legítimas: Análise teórica a partir de Carlos Santiago Nino e algumas práticas institucionais no Brasil contemporâneo. **Co-herencia**, Medellín, v. 8, n. 14, June 2011. p. 64.

²⁰² NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 166.

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Ibidem, p. 167.

²⁰⁵ Ibidem, p. 168.

²⁰⁶ CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G.. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159-174, June 2010. p. 170.

confiável para transformar as preferências pessoais em preferências imparciais e, neste sentido, mais justas.²⁰⁷

Assim, NINO²⁰⁸ estabelece algumas hipóteses sobre as quais a democracia deliberativa por ele proposta se funda. Primeiro, a imparcialidade depende do conhecimento da opinião de todos aqueles que potencialmente podem ser afetados pela decisão.

Segundo, a deliberação é subordinada à argumentação, pois os participantes devem justificar suas propostas para os demais, ou seja, fatores meramente emocionais e negociações não são argumentos genuínos²⁰⁹. Neste sentido, não se consideram argumentos genuínos a mera expressão da vontade ('eu quero'), descrição de fatos como tradição ou costume ('sempre fizemos assim'), proposições não universais, proposições não morais que expressam apenas razões prudenciais ou estéticas, etc.²¹⁰

Em seguida, NINO²¹¹ aponta que a deliberação proporciona a possibilidade de identificar erros de fato e lógicos, uma vez que os participantes podem apontar fatos relevantes ou desconhecidos de modo a corrigir a proposição originária. Interessante ressalva se faz neste ponto acerca do juízo pessoal, pois nem sempre a maioria tem razão sobre os fatos e a lógica, uma vez que um indivíduo, *expert* na área, ou uma minoria iluminada podem ter melhor conhecimento sobre o assunto tratado na deliberação do que a massa popular.

Outro fator importante para a argumentação, mas meramente auxiliar²¹², é o afetivo, pois certamente o fator emocional está presente quando se trata de justificar as ações e atitudes frente a outras pessoas, da mesma maneira como os demais participantes utilizam da emoção para avaliar os argumentos delineados na deliberação. A premissa de NINO²¹³ é que para formular argumentos imparciais, o participante precisa se colocar no lugar dos outros seres humanos, o que implica na faculdade intelectual da imaginação e empatia.

²⁰⁷ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 202.

²⁰⁸ Ibidem, p. 168/170.

²⁰⁹ Ibidem, p. 171.

²¹⁰ Ibidem, p. 172.

²¹¹ Ibidem, p. 174.

²¹² ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos 2002. p. 73.

²¹³ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 176.

Por fim, o último fator que influi na deliberação trazido por Nino é a negociação, embora não lhe seja conferido valor independente no processo democrático²¹⁴, eis que a negociação, que tem por base interesses individualistas, ameaça o processo democrático:

Cuando los individuos y las facciones compiten apoyados en sus respectivas fuerzas, valores tales como la igualdad son puestos en peligro, los derechos no son asegurados, surgen problemas de acción colectiva y, lo que es peor aún, no existe ningún sustento para presumir que el resultado del proceso será justo.²¹⁵

Por isso, a negociação deve ser direcionada para a colaboração como um processo genuíno de argumentação e tomada de decisões majoritárias de modo a ajudar a alcançar a imparcialidade. Dessa maneira, os participantes devem prestar atenção a todos os interesses em pauta e trazer soluções satisfatórias a ponto de manter o apoio da maioria.²¹⁶

Assim, NINO²¹⁷ entende que todos os fatores narrados induzem a uma discussão e decisão majoritária imparcial. Portanto, as condições essenciais de deliberação que promovem o valor epistêmico da democracia são: 1) que todas as pessoas interessadas participem na discussão e da decisão; 2) que participem com uma base razoável de igualdade e livre de coerção; 3) que possam expressar seus interesses e justificá-los com argumentos genuínos; 4) que o grupo tenha uma dimensão apropriada para maximizar a probabilidade de um resultado correto; 5) que não haja uma minoria exilada; 6) que os indivíduos não se encontrem sujeitos a emoções extraordinárias.²¹⁸ Estas condições essenciais são consideradas como 'direitos *a priori*' para Nino²¹⁹.

Neste sentido, o valor epistêmico da democracia funda a aceitação da decisão democrática pelos indivíduos, mesmo quando a reflexão individual aponte que a decisão majoritária é equivocada. Caso sustentasse de maneira contrária, as pessoas apenas acatariam a decisão tomada pela maioria quando fosse coincidente com seu pensamento individual. Ou ainda, cairia por terra o princípio epistemológico

²¹⁴ ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos 2002. p. 74.

²¹⁵ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 177.

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ Ibidem, p. 178.

²¹⁸ Ibidem, p. 180.

²¹⁹ Ibidem, p. 192.

no qual se funda a presente teoria, segundo o qual o processo de deliberação e decisão goza de maior confiabilidade que a reflexão individual.²²⁰

Isso não significa que o indivíduo não possa estar em desacordo com a maioria, pois também é possível chegar à verdade moral por meio da reflexão individual. O que se pretende dizer é que a reflexão individual não pode servir como pretexto para descumprir a decisão coletiva, mas pode ser utilizada para justificadamente requerer a reabertura do debate para defender sua posição.²²¹ Até porque, como lembra ARAÚJO, para Nino a aproximação da unanimidade não demonstra a absoluta correção da decisão, pois “interesses frustrados são objetivo de direitos que não podem ser violados a pretexto do incremento da satisfação coletiva”²²².

Para NINO²²³, o processo democrático com valor epistêmico não é uma situação de discussão ideal, mas uma situação mais próxima da realidade. Neste sentido, a representação nas democracias modernas é um mal necessário, pois as pessoas diretamente envolvidas na discussão podem carecer de tempo, experiência e poder para fazer com que suas vozes sejam escutadas²²⁴.

Assim, a intermediação dos representantes, seja na discussão seja na decisão “podría beneficiar el proceso desde el punto de vista de un mayor conocimiento técnico, pero esto debilita la conciencia y la consideración de los intereses de la gente involucrada en diferentes conflictos”²²⁵.

Todavia, Nino ressalta que algumas vezes os representantes devem ser deslocados para dar lugar a discussão de assuntos públicos de forma direta pela população e decidir por eles mesmos o que dever ser feito. Ou seja, no modelo democrático proposto por Nino a representação é necessária, porém ao mesmo tempo, implementar formas de democracia direta com concepção deliberativa é essencial²²⁶.

²²⁰ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 181/182.

²²¹ Ibidem, p. 182.

²²² ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos 2002. p. 75.

²²³ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 183.

²²⁴ Ibidem, p. 184.

²²⁵ Idem.

²²⁶ Ibidem, p. 185.

Neste sentido, a teoria democrática deliberativa de Nino fundamenta a existência de orçamentos participativos a nível municipal, em complemento à representação política.²²⁷

NINO, então, concebe que a democracia deliberativa fundada no seu valor epistêmico galga inúmeras vantagens frente a outras formas de democracia, sendo uma delas a superação da tensão entre procedimentalismo e substancialismo (processo e conteúdo)²²⁸. Para Nino, a dimensão substantiva da constituição (a constituições de direitos) e o processo ideal de deliberação (a constituição do poder) estão em planos diferentes e não podem competir entre si, pois a constituição ideal de direitos é o produto final a que se quer chegar com a constituição de poder. A constituição de poder seria o melhor meio para se lograr o conhecimento da constituição de direitos e as razões que a justificam.

Neste sentido, a constituição de poder gozaria de prevalência sobre a de direitos, eis que com a discussão e definição da constituição de poder, a de direitos é o resultado daquela. Todavia, levando-se em consideração os ‘direitos *a priori*’, sendo a liberdade e a igualdade um deles, a promoção de direitos sociais se faz como pré-requisito do processo democrático, e assim, pouco restaria para ser decidido pela democracia, pois a maioria das questões estão ligadas a este tipo de recurso:

Si cubrimos todas estas precondiciones para otorgar calor epistémico de la democracia, quedan muy pocas cuestiones a ser resueltas por la democracia. La mayoría de las decisiones políticas consisten en la apropiada distribución de este tipo de recursos. Se los derechos son interpretados en un sentido amplio, al reconocer que ellos pueden ser violados por omisiones, la democracia es privada de la mayoría de sus posibles temas de debate. Aquí no enfrentamos una vez más con el conflicto entre procedimiento e sustancia, y nos conducimos nuevamente hacia la paradoja de la superfluidad del derecho, en este caso, del derecho democrático.²²⁹

Por isso, para equilibrar os pré-requisitos e o real funcionamento do valor epistêmico da democracia, NINO²³⁰ aponta para a satisfação gradual dos ‘direitos a

²²⁷ Interessante notar que Nino critica as experiências de democracia direta onde não há deliberação mas apenas a possibilidade de se dizer sim ou não, como é o caso do referendo e do plebiscito. (NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 210)

²²⁸ Ibidem, p. 190.

²²⁹ Ibidem, p. 193.

²³⁰ Ibidem, p. 194.

*priori*⁷, pois não se trata de uma lógica do tudo ou nada. É aqui a teoria de Nino se diferencia das outras teorias, tais como a de Rawls, porquanto o valor dos direitos confere valor a democracia, eis que quando a democracia falha em reconhecer os direitos ela não tem valor e quando os reconhece ela é irrelevante.

Assim,

Sin embargo, algunos derechos adquieren valor epistémico, dado que son precondiciones del valor epistémico de la democracia, pero su propio valor epistémico es un reflejo del de la democracia misma. Si la satisfacción de los derechos no permite el funcionamiento de la democracia, los derechos no adquieren valor epistémico. Entonces, la democracia puede operar con un bajo valor epistémico pero con un valor mayor que el de otros métodos epistémico que justifican una satisfacción incompleta de derechos a priori. La democracia puede alcanzar un nivel equivalente a algunos derechos y la teoría provee de guías para comprar la calidad epistémica del proceso democrático y de su alcance con otros métodos.²³¹

Portanto, Nino ao trazer direitos fundamentais (constituição de direitos) para as pré-condições democráticas, mas ao mesmo tempo, dar prevalência ao processo democrático, procede a construção de uma democracia deliberativa procedimental substancial. Por isso, a teoria de Nino supera as proposições de Rawls e Habermas, inclusive prevendo com mais minúcia a implementação da democracia deliberativa em sociedades modernas e latinas:

É justamente na constatação de Nino (2003) de que muitas vezes setores da sociedade são impedidos de serem ouvidos que o compromisso com o constitucionalismo e a democracia precisa ser levado às últimas consequências. A democracia enquanto conquista e processo de tomada de decisões insere o sujeito/povo nas discussões e deliberações, ao passo que o constitucionalismo regula este processo, estabelecendo limites, padrões e até mesmo determinações, como a representação. No entanto, muitas vezes o constitucionalismo (ao estabelecer a representação, por exemplo) representa um freio à democracia. Outras vezes, o próprio procedimento democrático deixa de incluir parcelas sociais que deveriam tomar parte na discussão. Nesta tensa conjugação, situações como as de manifestação pública e de protesto podem resgatar não somente o direito que possuem esses sujeitos marginalizados, mas também o próprio fundamento democrático que os permite e os legitima a serem ouvidos e tomarem parte no processo de discussão e decisão, reavivando, assim, o poder constituinte latente da Constituição.²³²

Assim, da análise das teorias democráticas deliberativas de John Rawls, Jurgen Habermas e Carlos Santiago Nino, depreende-se que a democracia

²³¹ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 194.

²³² CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Op. cit. p. 170.

deliberativa, seja na esfera procedimental ou substantiva, insere a efetiva participação popular como a base de uma nova concepção acerca da legitimidade política, ao expor a fragilidade da democracia representativa que reduz a legitimidade política ao resultado eleitoral e apontar para a legitimidade de decisões políticas obtidas por meio de processos discursivos deliberativos²³³.

Todavia, a implementação de processos argumentativos, tais como o aqui preconizado, em grandes escalas se mostra uma tarefa de difícil (embora não impossível) realização diante da logística e da mudança cultural política que seriam necessárias, principalmente em um país de tamanho continental como o Brasil. Por isso, projetos deliberativos mais modestos, quantitativamente, voltados para a sociedade local encontram o ambiente ideal para desenvolverem as potencialidades da democracia deliberativa.

Nesta toada, NINO²³⁴ bem coloca que diferentes desenhos institucionais gerarão diferentes graus de satisfação das condições do valor epistêmico da democracia. Neste sentido que Archon Fung propõe a análise de desenhos institucionais de práticas deliberativas desenvolvidas especialmente em públicos menores, assim chamados de minipúblicos.

2.5 Práticas deliberativas a partir dos minipúblicos

Archon FUNG²³⁵, inspirado na terminologia proposta por Robert Dahl²³⁶, desenvolve o conceito de minipúblicos para as práticas deliberativas. No parecer do

²³³ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação... p. 143.

²³⁴ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 204.

²³⁵ FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 174.

²³⁶ Roberto DAHL aponta que não basta a visão da democracia participativa de simplesmente possibilitar a participação do cidadão na vida política, é necessário que este público seja informado e ativo. Todavia, na realidade não se mostra possível a participação de toda a população neste termos. Por isso, o autor propõe a criação de um arranjo institucional, que denominou de *minipopulus*, com o objetivo de ampliar a participação política e gerar um público atento e informado, mediante a reunião de um número menor de cidadãos, representativos da grande população, para deliberarem por um período específico e sobre assuntos específicos. A conclusão alcançada por este *minipopulus* representaria o juízo de todos os cidadãos. Nas palavras de DAHL: "Suponhamos que um país democrático avançado criasse um *minipopulus* composto de mil cidadãos, talvez, selecionados ao acaso no *demos* inteiro. Sua tarefa seria deliberar, talvez durante um ano, a respeito de um tema e então anunciar suas escolhas. Os membros de um *minipopulus* poderiam "se reunir" por meio das

autor, em que pese os democratas deliberativos lançarem seus olhos para as grandes instituições em medidas de larga escala ao tratarem da esfera pública, um projeto mais modesto com o engajamento de minipúblicos alcança de maneira mais acertada a esfera pública e a qualidade da deliberação.

Para o autor, são diversos os motivos pelos quais o minipúblico merece atenção. Primeiramente, este é o esforço construtivo atual mais promissor para o engajamento cívico e a deliberação política pública, além do fato de que reformas em grande escala podem levar a melhoria de minipúblicos já existentes e não de um 'grande público'. Por fim, não se pode deixar de levar em consideração que o exame mais detido dos minipúblicos levará a uma melhor concepção de um desenho institucional deliberativo de grande escala. Assim, FUNG entende que “as contribuições democráticas dos minipúblicos realmente existentes se estendem para bem além da legitimidade para incluir *accountability*²³⁷ pública, justiça social, governança efetiva e mobilização social”²³⁸.

Neste jaez, é interessante notar que os minipúblicos estariam imunes às deficiências que a deliberação está sujeita quando implementada às grandes massas:

Tidos por “esferas públicas mais perfeitas” (Fung, 2003, p. 339), os minipúblicos constituem-se como uma espécie de pequeno paraíso deliberativo, imune às inúmeras deficiências, distorções e manipulações que afetam a deliberação de massas na esfera pública informal mais alargada. “Projetados para serem grupos o suficientemente pequenos para serem genuinamente deliberativos, e o suficientemente representativos para serem genuinamente democráticos” os mini-públicos apresentam-se a público como centros de reabilitação do ideal deliberativo para a vida democrática (Goodin e Dryzek, 2006, p. 219-220).²³⁹

Para tanto, FUNG²⁴⁰ observa que é necessário um desenho institucional²⁴¹ do minipúblico para que ele possa atingir o seu desiderato, mais a frente denominado

telecomunicações. Um *minipopulus* poderia decidir a agenda das questões, enquanto um outro poderia ocupar-se de uma questão de máxima importância. Dessa forma, poderia existir um *minipopulus* para cada questão de importância vital na agenda.” (DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 543 e 544)

²³⁷ Aqui entendida pelo autor como prestação de contas e possibilidade de responsabilização.

²³⁸ FUNG, Archon. *Receitas*.... p. 175.

²³⁹ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. cit. p. 171.

²⁴⁰ FUNG, Archon. *Receitas*.... p. 177.

²⁴¹ Como nos lembra AVRITZER, Fung não foi o primeiro autor a desenvolver o tema do desenho institucional, eis que já formulado por Powell (1991) e Hall e Taylor (1996). Porém destaca-se o seu feito ao criar um desenho institucional para os minipúblicos. (AVRITZER, L. O orçamento participativo

pelo autor como consequências funcionais. Neste sentido, deve-se determinar: o tipo de minipúblico, a seleção e recrutamento dos participantes, o tema e o escopo da deliberação, o modo deliberativo, a recorrência da deliberação, apostas da deliberação, o empoderamento e o monitoramento.

Ressalta-se que não há um desenho institucional perfeito para todas as sociedades, cada comunidade tem especificidades próprias e diferentes graus de aperfeiçoamento democrático, tanto participativo como representativo²⁴². Por isso, é essencial extrair o desenho institucional que melhor seja mais adequado às necessidades de cada minipúblico.

FUNG divide o minipúblico em quatro espécies (tipos): o fórum educativo²⁴³, o conselho consultivo participativo²⁴⁴, cooperação para a resolução participativa de problemas²⁴⁵ e governança democrática participativa, a qual nos interessa no presente trabalho.

A governança democrática participativa é a mais ambiciosa, pois o objetivo é “incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas políticas”²⁴⁶, como é o caso do Orçamento Participativo. O objetivo é o incremento da equidade:

Injetar a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão na governança democrática pode favorecer as vozes daqueles em desvantagem e assim oferecer um antídoto procedimental que aumenta a equidade da legislação e da elaboração de políticas.²⁴⁷

Na segunda escolha a ser realizada no desenho institucional, pondera que na seleção e recrutamento dos participantes há uma natural auto-seleção voluntária, eis que os eventos normalmente são abertos à população. Todavia, ressalta a

e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez,** p. 13-60, 2003. p. 18)

²⁴² BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. **Op. cit.** p. 172.

²⁴³ O fórum educativo tem por objetivo formar cidadãos com treinamentos, de maneira a diminuir as desigualdades de fundo – riqueza, gênero educação e etc -, criando condições ideais de deliberação (FUNG, Archon. Receitas.... p. 176).

²⁴⁴ Os conselhos consultivos participativos, além de formarem o cidadão como o fórum educativo, propõem-se a alinhar as políticas públicas a preferencias meditadas (FUNG, Archon. Receitas.... p. 176).

²⁴⁵ “Este tipo prevê um relacionamento contínuo e simbiótico entre o Estado e a esfera pública destinado a solucionar determinados problemas coletivos, tais como degradação ambiental, escolas deficitárias ou ruas inseguras” (FUNG, Archon. Receitas.... p. 177).

²⁴⁶ FUNG, Archon. Receitas.... p. 177.

²⁴⁷ Idem.

necessidade de criar mecanismos para recrutamento de participantes que normalmente seriam excluídos do processo em razão das dificuldades econômico-sociais inerentes aos cidadãos de baixo *status* e renda²⁴⁸. A preocupação central do autor neste item é que os participantes sejam um ‘espelho da população geral’²⁴⁹, de modo que todas as pessoas restem representadas na deliberação. Esta preocupação, em que pese focar-se normalmente na inclusão das classes mais desfavorecidas, também pode voltar-se à participação das pessoas de alto *status* quando o assunto da deliberação interessar prioritariamente aos mais desfavorecidos e tendo eles expectativa de que a participação efetivamente tenha resultados²⁵⁰.

Quanto ao tema de deliberação, ressalta que normalmente é aberto aos variados assuntos sob pena de restringir indevidamente a liberdade de expressão e a liberdade política. Todavia, em um desenho institucional menos abstrato, a delimitação do assunto público a ser tratado muitas das vezes é essencial para a operacionalização e impacto da deliberação. Eis que alguns temas precisam de maior aprofundamento e especialização que outros por parte dos participantes²⁵¹.

A quarta escolha diz respeito à organização e ao estilo das discussões:

Em uma formulação muito simples, consiste com muitas daqueles da teoria democrática recente, a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas. Estas propostas são embasadas em justificações que apelem aos outros participantes e por razões que os outros possam aceitar. Estas razões, por exemplo, podem apelar a algum bem comum (...) ou para normas de equidade (...). Quando cada participante decidir qual deve ser a escolha social, ele deve escolher a proposta sustentada pelas razões mais convincentes. Quando ela gera escolhas sociais a deliberação é distinta porque, como Habermas coloca, não existe força ‘exceto a força do melhor argumento [*argument*]’.²⁵²

Neste espírito, FUNG²⁵³ recorda que deve ser assegurado um espaço para todos falarem e se expressarem, principalmente os mais fracos.

²⁴⁸ FUNG, Archon. *Receitas*.... p. 178.

²⁴⁹ O termo original utilizado por FUNG é “demographically mirror the general population”.

²⁵⁰ FUNG, Archon. **Minipublics: Designing Institutions for Effective Deliberation and Accountability**. p. 185

²⁵¹ Idem.

²⁵² FUNG, Archon. *Receitas*.... p. 179.

²⁵³ *Ibidem*, p. 180.

Em outro trabalho, Fung revive o debate da necessidade de experiência e habilidade de participação para o sucesso da democracia deliberativa no mundo real. Por isso, as capacidades de argumentação, planejamento e avaliação devem ser exercitadas para formarem melhores debatedores:

For deliberative democracy to succeed in real-world settings, it must engage individuals with little experience and few skills of participation. The fifth question asks whether these experiments actually function as schools of democracy by increasing the deliberative capacities and dispositions of those who participate in them. While many standard treatments of political institutions take the preferences and capacities of individuals who act with them as fixed, these democratic experiments treat both of these dimensions of their participation as objects of transformation. By exercising capacities of argument, planning, and evaluation, through practice individuals might become better deliberators. By seeing that cooperation mediated through reasonable deliberation yields benefits not accessible through adversarial methods, participants might increase their disposition to be reasonable, and to transform narrowly self-interested preferences accordingly. Both of these hypotheses about the development of individuals as citizens in these democratic experiments are, of course, highly speculative pending much closer examination of actors' actual behavior.²⁵⁴

Por outro lado, também lembra que apenas o fato de os participantes reclamarem das políticas públicas já incrementa o debate, pois citando John Dewey lembra que o homem que veste o sapato, e não o sapateiro, é quem conhece melhor onde machuca, por isso o participante não precisaria fazer nada mais do que reclamar para os políticos²⁵⁵.

A quinta característica do desenho institucional é a frequência com que os participantes se reúnem. Neste sentido, ressalta que os minipúblicos voltados à

²⁵⁴ Tradução livre: "Para que a democracia deliberativa tenha sucesso em contextos do mundo real, ele deve envolver indivíduos com pouca experiência e algumas habilidades de participação. A quinta questão pergunta se essas experiências realmente funcionam como escolas de democracia através de um aumento das capacidades deliberativas e disposições daqueles que delas participam. Enquanto muitos tratamentos padrão das instituições políticas tomam as preferências e as capacidades dos indivíduos que agem com eles como fixo, estas experiências democráticas tratam ambas as dimensões de sua participação como objetos de transformação. Ao exercitarem capacidades de argumentação, planejamento e avaliação, através da prática indivíduos podem se tornar melhores deliberadores. Ao ver que a cooperação mediada através deliberação razoável produza benefícios não acessíveis através de métodos de contraditório, os participantes podem aumentar a sua disposição para serem razoáveis, e para transformar preferências estritamente auto-interessada em conformidade. Ambas as hipóteses sobre o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos nestas experiências democráticas são, naturalmente, altamente especulativas dependendo de um exame muito mais próximo do comportamento real dos atores." FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin; ABERS, Rebecca. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. Verso, 2003. p. 32.

²⁵⁵ FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, N. 66 (Supplement), p. 66-75, 2006. p. 68.

governança democrática devem ser frequentes de modo a suas decisões estarem sempre atualizadas e a promover o monitoramento dos representantes²⁵⁶.

A sexta característica ressalta a importância do interesse dos participantes na deliberação, pois para o autor, quanto mais ‘quente’, melhor a deliberação, ou seja, quanto maior o interesse do participante no assunto deliberado, maior será seu interesse em promover os melhores argumentos²⁵⁷. Neste sentido, para BRITO VIEIRA e CARREIRA DA SILVA, a deliberação exige um discurso emocional e engajado, pois o discurso neutral, objetivo ou desapaixonado “pode ser ele mesmo uma manobra retórica destinada a fechar a deliberação a determinados grupos ou a uma discussão verdadeiramente política – e não meramente técnica – do problema coletivo em questão”²⁵⁸.

A sétima característica diz respeito ao empoderamento do minipúblico, que significa a capacidade do resultado da deliberação efetivamente influenciar as decisões políticas. FUNG²⁵⁹ ressalta que nem sempre o minipúblico deve ser empoderado, eis que pode haver uma carência de legitimidade ou até mesmo déficit na qualidade da deliberação. Todavia, expõe razões para empoderar alguns minipúblicos:

Mas há boas razões para se empoderar alguns minipúblicos. Quando um déficit democrático se manifesta como falta de *accountability* do Estado ou quando um minipúblico é um componente de um esquema de governança ou de resolução de problemas, então o empoderamento se segue como consequência do propósito da deliberação pública. Como com a deliberação quente e de altas apostas, um minipúblico empoderado, ou forte, pode criar poderosos incentivos oferecendo influência sobre uma fatia do poder estatal em troca de participação.²⁶⁰

Em outras palavras, os cidadãos tendem a atuar mais seriamente em minipúblicos empoderados do que “em fóruns onde as discussões são desligadas de consequências tangíveis”²⁶¹.

²⁵⁶ FUNG, Archon. Receitas.... p. 181.

²⁵⁷ Idem.

²⁵⁸ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. **Op. cit.** p. 165.

²⁵⁹ FUNG, Archon. Receitas.... p. 182.

²⁶⁰ Idem.

²⁶¹ Idem.

Por fim, a última característica, é o monitoramento da qualidade da ação e implementação das medidas deliberadas. Neste sentido, são dois os benefícios gerados no monitoramento:

O aprendizado público é um deles. Em minipúblicos que se reúnem frequentemente para observar e considerar as consequências de várias decisões sobre políticas ou estratégias de resolução de problemas, os participantes também adquirem conhecimento experimentalmente embasado – aprendendo na prática – sobre que tipo de decisões provavelmente funcionarão e quais não em vários contextos. A *accountability* é um segundo benefício importante. Em cenários nos quais as ações oficiais se afastam dos interesses do público, uma função importante de um minipúblico pode ser pressionar os representantes a servirem a fins ou projetos públicos. A transparência tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé. Um minipúblico que não monitora a ação oficial não pode contribuir para a *accountability* pública nestes termos.²⁶²

Ora, é de se notar que o desenho institucional acarretará consequências funcionais para minipúblico. Para FUNG²⁶³ estas se dividem em quatro feixes principais.

Um deles diz respeito ao caráter da participação do minipúblico, aqui entendidos a quantidade de participação (o engajamento cívico), seu viés (perfil dos participantes) e a qualidade da deliberação. Assim, para FUNG, a boa deliberação “deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus próprios fins individuais e coletivos por meio da discussão, da livre associação, do levantamento de informação, do planejamento e da resolução de problemas”²⁶⁴. Por isso, as características do desenho institucional permeiam o grau de racionalidade instrumental no processo.²⁶⁵

O segundo refere-se à informação aos representantes, aos cidadãos, bem como às habilidades democráticas de socialização. Ora, a informação obtida pelos representantes atua de maneira a aperfeiçoar a qualidade das ações e políticas públicas que prestam à população.

Outrossim, para FUNG o cidadão se transforma no principal beneficiário da deliberação, eis que na participação do minipúblico recebe informações que

²⁶² FUNG, Archon. *Receitas....* p. 183.

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 184.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 185.

normalmente teria dificuldade de compreensão e/ou acesso. Mas não apenas isso, “as arenas deliberativas funcionam como escolas de democracia onde os indivíduos adquirem as habilidades de cidadania e passam a considerar os interesses públicos mais acentuadamente em suas próprias preferências e inclinações”²⁶⁶.

O terceiro feixe diz respeito à atuação estatal. A responsabilização dos agentes e organizações públicas (*accountability*) é uma das contribuições dos minipúblicos, pois os cidadãos na deliberação examinam e avaliam as ações políticas dos representantes e os conformam ao resultado da deliberação. Todavia, a *accountability* depende da qualidade da deliberação e da habilidade em monitorar as atividades oficiais.²⁶⁷

No mesmo feixe, encontra-se a justiça das políticas e ações estatais, pois o minipúblico franqueia o acesso aos fracos e excluídos à deliberação e possibilita expressarem suas preferências e valores²⁶⁸.

Por fim, a atuação estatal passa a ser mais efetiva e legitimada com a atuação dos minipúblicos. Com a participação na formulação da política pública, o cidadão fica mais disposto a assentir e cooperar com o resultado da deliberação. Da mesma maneira que nas deliberações de qualidade e que sejam empoderadas, há acréscimo de legitimidade nas ações públicas.²⁶⁹

A função, ou melhor, consequência final do minipúblico é de natureza política, pois se concretiza na mobilização popular. A deliberação do minipúblico acaba por ter reflexos externos ao próprio minipúblico ao gerar apoio popular. Os exemplos trazidos por FUNG são o apoio da população em geral a uma ação pública desenhada com participação da população em minipúblicos, a instituição de novos canais de comunicação e criação de novos minipúblicos, etc.

Portanto, conforme explanado anteriormente, os minipúblicos trazem contribuições democráticas extensas, como *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização social²⁷⁰, observado o desenho institucional que venha a tomar.

²⁶⁶ FUNG, Archon. *Receitas....* p. 187.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 188.

²⁶⁸ *Idem*.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 188/189.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 175.

Assim, FUNG²⁷¹ cria dois quadros para servir de guia para o exame empírico dos minipúblicos e que possibilitam a comparação de modelos utilizados. O primeiro analisa o desenho institucional:

Tabela 1 – Desenho institucional do minipúblico

	Minipúblico 1	Minipúblico 2
1 Concepção e tipo <i>Desenho institucional para a esfera pública</i>		
2. Quem? <i>Recrutamento e seleção</i>		
3. O quê? <i>Tema da deliberação</i>		
4. Como? <i>Modo Deliberativo</i>		
5. Quando? <i>Recorrência e iteração</i>		
6. Por quê? <i>Apostas</i>		
<i>Conexão entre a esfera pública e o Estado</i>		
7. Empoderamento		
8. Monitoramento		

Tabela 2 – Consequências funcionais do desenho institucional

	Minipúblico 1	Minipúblico 2
<i>Caráter de participação</i>		
1. Quantidade - engajamento cívico		
2. Viés da participação		
3. Qualidade deliberativa		
<i>Aferição de Informação e transformação individual</i>		

²⁷¹ FUNG, Archon. Minipublics: Designing.... p. 198.

4. Informação aos representantes	
5. Informação aos cidadãos	
6. Habilidades democráticas e socialização	
<i>Controle popular e Desempenho do Estado</i>	
7. Accountability oficial	
8. Justiça das políticas	
9. Eficácia das políticas	
<i>Efeitos Políticos</i>	
10. Mobilização Popular?	

Ora, com o preenchimento das tabelas na análise dos casos concretos fica mais evidente os modelos institucionais adotados e as consequências desta adoção.

Neste sentido, AVRITZER ressalta que a natureza do desenho participativo tem influência no sucesso e continuidade das experiências participativas e que “a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro”²⁷². Todavia, lembra que o sucesso da participação não depende exclusivamente do desenho institucional adotado, mas “sim a maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”²⁷³.

Este será o método de análise dos modelos de orçamentos participativos utilizado no Capítulo 4 do presente trabalho.

Porém, antes de adentrar-se na análise dos desenhos institucionais dos minipúblicos e suas consequências, é necessária a investigação sobre a sociedade local e sua relevância nas esferas participativas.

²⁷² AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, V. 14, N.1, p. 43-64. Campinas, 2008. p. 19

²⁷³ AVRITZER, L. Instituições p. 5

3 A ABERTURA DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL E A AMPLIAÇÃO DA ESFERA DE PARTICIPAÇÃO

3.1 O poder local como garantidor dos direitos fundamentais

O poder local, caracterizado como um minipúblico²⁷⁴, ganhou nas últimas décadas relevância na consecução das políticas públicas sociais a ponto de se falar que o “ponto de partida ‘local’ é básico para políticas sociais eficientes”²⁷⁵.

Por isso, primeiramente, é essencial compreender a importância das políticas públicas locais para a garantia dos direitos fundamentais e, posteriormente, sua inter-relação com a participação popular.

As políticas públicas são uma exigência do Estado Constitucional fundado na supremacia da Constituição, na força normativa vinculante dos princípios e dos Direitos Fundamentais, pois são o instrumento do Estado para o cumprimento do estabelecido na Constituição. Neste sentido, Eros GRAU conceitua as políticas públicas como uma atuação do Estado que abarca todas as intervenções do poder público na vida social, e “de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele próprio, uma política pública”²⁷⁶.

Fábio Konder COMPARATO²⁷⁷ esclarece que o primeiro autor a tratar do conceito técnico de política na campo jurídico foi Ronald Dworkin ao fazer uma contraposição desta com princípio. Para DWORKIN²⁷⁸ o argumento de política estabelece um objetivo coletivo, ao passo que o argumento de princípio gera um direito individual. Assim, objetivo político é uma justificação de política genérica. Neste sentido, o autor norte-americano coloca que um direito político é um objetivo

²⁷⁴ Vide capítulo anterior.

²⁷⁵ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 10.

²⁷⁶ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008. p.26

²⁷⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. **Revista Informação Legislativa**, Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. p. 44

²⁷⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2010, 3ª Ed. p. 142/143.

político individualizado, enquanto uma meta é um objetivo político não-individualizado.²⁷⁹ Para melhor explicitar sua tese, DWORKIN assevera:

As metas coletivas estimulam as trocas de benefícios e encargos no seio de uma comunidade, tendo em vista a produção de algum benefício geral para a comunidade como um todo. (...) Em cada caso, os princípios distributivos estão subordinados a uma certa concepção do bem coletivo agregado, de modo que uma oferta menor de algum benefício a um homem possa ser justificada simplesmente mostrando que isso levará a um maior benefício geral.²⁸⁰

Bem assevera Maria Paula Dallari BUCCI que o estudo das políticas públicas sob a perspectiva jurídica é aceitar um grau de interpenetração entre as esferas jurídica e política. Para a autora, é “assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública”.²⁸¹

As políticas públicas são, portanto, uma exigência do Estado Constitucional fundado na supremacia da Constituição, na força normativa vinculante dos princípios e dos Direitos Fundamentais, pois são o instrumento do Estado para o cumprimento do estabelecido na Constituição. Todavia, Fábio Konder COMPARATO, critica a generalidade com que os autores tratam o tema:

(...) uma das grandes insuficiências da Teoria dos Direitos Humanos é o fato de não se haver ainda percebido que o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é sempre uma *política pública*. A generalidade dos autores continua a repetir, sem maior aprofundamento, que se trata de direitos a uma prestação estatal positiva, em contraste com o dever de abstenção dos Poderes Públicos, característico das liberdades individuais. Mas, como o direito a uma prestação estatal positiva supõe uma relação direta do titular com o Estado, tropeça-se, inevitavelmente, com o obstáculo pragmático de que, salvo em raras hipóteses, das quais me ocuparei mais adiante, o ordenamento jurídico não cria pretensão e ação individual do particular contra os Poderes Públicos, para a realização desses direitos. É claramente impossível compelir o Estado a providenciar imediatamente, a todos os que o demandem, um posto de trabalho, uma moradia, uma vaga em creche, um tratamento médico-cirúrgico de alta complexidade, e outras prestações dessa natureza.²⁸²

²⁷⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando** ... p. 142/143.

²⁸⁰ Ibidem, p. 142/143.

²⁸¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241-242.

²⁸² COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: GRAU, Eros Roberto et al (Coord.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 249.

É interessante notar que as políticas públicas no Brasil podem ser divididas em políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, sendo que ambas se complementam para “impulsionar a melhoria das condições gerais ao desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos”²⁸³.

Portanto, as políticas sociais são uma espécie de políticas públicas. HOFLING vincula as políticas sociais à proteção social do Estado:

E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.²⁸⁴

Nesta seara, surge o debate do papel do poder local, o Município na formulação das políticas públicas.

Primeiramente, há que se tratar do município como ente federativo, o que já causa debate da doutrina. Paulo BONAVIDES²⁸⁵ diz que a Constituição Federal de 1988 inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil como um Terceira esfera de autonomia, juntamente com o Distrito Federal, introduzindo uma dimensão trilateral no novo modelo de Federação.

Todavia, há vozes dissidentes na doutrina que não reconhecem o Município com ente federativo, como José Afonso da SILVA:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’. Data vênua, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar a conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-administrativa que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. (...) ²⁸⁶

²⁸³ APPIO, Eduardo. Controle judicial das políticas públicas no Brasil. Curitiba, Juruá, 2006.

²⁸⁴ HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES** [online]. 2001, vol.21, n.55, p. 31

²⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 344- 345.

²⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 474-475.

Na mesma linha Uadi Lammêgo BULOS²⁸⁷ também critica a inclusão do Município na Federação brasileira ao alegar que não existiria Federação de Municípios na medida em que este seria mera divisão política do Estado federado, não tendo assento no Senado Federal.

Por outro lado, Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, PINTO FERREIRA e Celso Ribeiro de BASTOS posicionam-se conforme Paulo Bonavides e entendem que o Município faz parte da federação.

Superada essa discussão, é interessante notar a definição de município trazida por José Alfredo de Oliveira BARACHO, para o qual o Município é a “peça básica do sistema democrático”²⁸⁸.

Não por outro motivo, José Luiz Quadros de MAGALHÃES afirma que “o Município é o espaço da cidadania, devido à proximidade daqueles que necessitam das soluções concretas de seus problemas”²⁸⁹.

Nesta senda, o doutrinador continua ao afirmar que para que haja democracia no país é um pressuposto básico que a população seja portadora de direitos, principalmente os sociais à saúde e à educação, e que cada um se sinta cidadão, integrando uma comunidade, sendo o Município o local mais propício para seu desenvolvimento pleno.²⁹⁰

Ora, a assunção da premissa de que o Município faz parte da Federação, nos leva a percepção de que a forma como o Estado federado se organiza acaba por impactar diretamente na formulação de políticas públicas. A definição de atribuição aos Entes da Federação, bem como a coordenação dos três níveis federativos, intervém nas políticas públicas desenvolvidas no Brasil, ou seja, “o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo”.²⁹¹

²⁸⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. P. 75

²⁸⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 204.

²⁸⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. P. 142

²⁹⁰ Idem.

²⁹¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, 2007, p. 13.

O processo de descentralização das políticas públicas enfrentado pelo Brasil iniciou-se nos anos 80, como uma reação ao centralismo autoritário da ditadura militar, implementando-se efetivamente no anos 90 com um extenso programa de descentralização²⁹² após a institucionalização do Estado Federativo²⁹³. Alerta ARRETCHE, todavia, que não se pode atribuir à federação, isoladamente, o fenômeno da descentralização, uma vez que “não implicam engenharias políticas gêmeas”, mesmo tendo ocorrido no mesmo momento histórico no Brasil²⁹⁴.

Partindo dessa premissa, ARRETCHE traz sua definição para descentralização:

A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das *funções administrativas entre os níveis de governo* (Riker, 1987). Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.²⁹⁵

²⁹² ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo ... p. 18. Interessante notar: “Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando 8,7%, para 16,6% do total arrecadado na federação. Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de proliferação de municípios, com a divisão de unidades já pequenas.”

²⁹³ ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade** (Impresso), Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002. p. 26/25.

²⁹⁴ Ibidem, p. 26. Neste sentido, ARRETCHE coloca que foi uma tendência mundial o processo de descentralização, inclusive em Estados não Federados: “Este debate não se restringia ao Brasil. Também em países com democracias estáveis, a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana. Em alguns países europeus, como a França, esperava-se que a descentralização operasse como um instrumento de radicalização democrática, com vistas à ampliação dos canais de participação política (Rosanvallon, 1993). Em outros países, como a Itália, a descentralização era portadora de expectativas relacionadas à vitalização dos governos regionais, esvaziados em seus poderes por Estados unitários excessivamente centralizados (Putnam, 1996). Em outros países ainda, como Bélgica e Espanha, a grande demanda era a do federalismo, isto é, a afirmação da autonomia política de etnias sub-representadas politicamente em Estados unitários com regras eleitorais majoritárias (Watts, 1999). Na esteira destes debates, alguns países permaneceram Estados unitários e adotaram programas extensivos de descentralização, como foram os casos da França e da Itália (D’Arcy e Baena del Alcazar, 1986; Putnam, 1996). O Reino Unido devolveu certas prerrogativas a Escócia, País de Gales e Irlanda (Watts, 1999). Em outros casos, entretanto, imperaram as soluções políticas federativas. Bélgica (1993), África do Sul (1996), Espanha (a partir de 1978) adotaram sistemas plena ou parcialmente federativos. No norte da Itália, há forte pressão pela adoção do federalismo. Grande parte do processo de integração da União Europeia está baseada em princípios federativos (Watts, 1999).”

²⁹⁵ Ibidem, p. 29.

Assim, as soluções nacionais não são mais suficientes, o que demanda a reconstrução do Estado nacional “de baixo” para cima com um novo tipo de descentralização²⁹⁶.

HERMANY, por isso, destaca a tendência do fortalecimento do Município na construção de políticas públicas e o fundamenta no princípio da subsidiariedade:

Na ótica atual de (re)territorialização do poder, o espaço local tem assumido papel de centralidade na condição de *locus* privilegiado de aproximação da sociedade no processo de construção e acompanhamento das políticas públicas. Tanto em função do pertencimento, da possibilidade de desburocratização, quanto pela tendência contemporânea de valorização das esferas mais próximas da população, o fortalecimento do Município constitui-se em importante e adequada tendência. Para tanto, mostra-se fundamental a análise de um referencial teórico que sustente um poder local que compatibilize a concretização de um espaço institucional de competências, ao mesmo tempo em que viabilize uma nova e qualificada relação entre os institutos estatais municipais e a sociedade. É neste sentido que se busca o princípio da subsidiariedade – nas suas diferentes dimensões – como fator capaz de alicerçar um efetivo poder local relacional.²⁹⁷

Neste sentido, pode-se afirmar que esta é uma tendência não apenas nacional de fortalecimento dos municípios, mas também no âmbito do direito internacional. A Organização das Nações Unidas realizou uma Conferência sobre Assentamentos Humanos, o Habitat II, em 1996, na qual reconheceu o Poder Local como um sujeito de direito internacional ao lado dos Estados Nacionais e dos cidadãos. Sobre a conferência, SAULE JR afirma que sua consequência foi:

O fortalecimento do papel do poder local para enfrentar os problemas urbanos como o desemprego, a degradação ambiental, a exclusão social, tornou-se um dos novos paradigmas no processo de globalização para a promoção do desenvolvimento sustentável nas cidades. Os governos Nacionais, incluindo o Brasileiro, assumiram nesta Conferência - através da Declaração de Istambul e da Agenda Habitat II - o compromisso de fortalecer o Poder Local como meio estratégico para a implementação dos direitos humanos nos assentamentos humanos, tendo como referencial a construção de Agendas Locais como a Agenda 21 Local. Entre os compromissos assumidos para o fortalecimento do Poder Local para a promoção de políticas públicas destinadas à proteção e efetivação dos direitos humanos cabe destacar os seguintes: (...)²⁹⁸

²⁹⁶ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. Cit. p. 10.

²⁹⁷ HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição - Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro**. Curitiba: Editora Juruá, 2012. p. 15.

²⁹⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p. 18

O referido autor continua, ao explicitar que o pressuposto de uma política pública voltada para a concretização dos direitos fundamentais está em não aumentar a fragmentação dentro do governo local, pois a finalidade é “constituir uma política pública local de direitos humanos é a de promover a integração e a articulação das políticas públicas setoriais”²⁹⁹.

Para MONTAMBEAULT a descentralização tem o potencial de fazer as políticas locais mais efetivas, mais participativas e os governos locais mais sensíveis com as necessidades locais:

Decentralization, as the transfer of powers from the central to lower levels of government, arguably has the potential to make local politicians more accountable, citizens more participative and local governments more responsive to local needs, therefore making it an important focal point for the social construction of citizenship rights and for the deepening of democracy.³⁰⁰

Igualmente, para uma adequada construção de um sistema que concretize os mandamentos constitucionais, é essencial que essa estrutura conjugue a atuação estatal com participação da sociedade civil. Gustavo Henrique Justino de OLIVEIRA bem expõe que “importa ao Estado contemporâneo reforçar os vínculos com a sociedade civil, habilitando a organização administrativa para bem corresponder ao desafio de potencializar os efeitos positivos que a experiência com instrumentos participativos pode acarretar no desenvolvimento das ações estatais”.³⁰¹

Portanto, ao mesmo tempo em que o Município ganha importância na concretização dos direitos fundamentais, a participação da população neste âmbito é um processo concomitante de democratização do poder.

²⁹⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p. 22.

³⁰⁰ MONTAMBEAULT, Françoise. Democratizing Local Governance? The Ley de Participación Popular and the Social Construction of Citizenship in Bolivia. **Journal of Civil Society**, 4:2, 2008, 113-129. p. 114.

³⁰¹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação Administrativa. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 05, n. 20. p. 191.

3.2 A autonomia político-administrativa municipal e a possibilidade de fomento da participação popular

Assentadas as premissas de que o Município tem papel chave na consecução dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas desenvolvidas e que a participação popular (e administrativa) é um importante pilar na construção de uma administração pública democrática, passa-se para a análise da participação popular nos municípios.

Neste sentido, PATERMAN exalta a necessidade de participação popular na esfera municipal pois apenas a representação a nível nacional não é suficiente para a configuração de uma democracia sólida:

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 qualidade psicológicas necessárias possam se desenvolver.³⁰²

Não por outro motivo, FUNG, ao analisar a doutrina da Robert DAHL³⁰³, lembra que os gregos tinham a escala correta de democracia, eis que a democracia não pode ser tão grande que a voz de um cidadão é diminuta ou irrelevante, nem tão pequena a ponto de faltar a autoridade para resolver problemas importantes. Por

³⁰² PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Paz e Terra, 1992. p. 60.

³⁰³ DAHL, Robert. The City in the Future of Democracy. **The American Political Science Review**, 61(4), 953–970. Neste texto, Dahl se propõe a analisar qual a correta medida para se exercer a democracia. Para isso, lembra que a concepção escolar dominante aponta para o tamanho de um Estado-Nação, concepção esta histórica e repetida pela academia sem a devida análise. Dahl, por outro lado, afirma que a medida de unidade apropriada para o exercício da democracia é o Estado-cidade, assim como proposta desde os gregos até Rousseau. O Estado-cidade seria pequena o bastante para proporcionar a todos os cidadãos a oportunidade de manifestar-se diretamente e as decisões políticas representariam a decisão consensual e persuasiva dos cidadãos. Todavia, o que possibilitou a democracia estender seus limites além das cidades foi a representação, assim, um Estado poderia ser gigantesco e ainda democrático. Ora, a proposta de representação em um Estado-nação e a proposta de atuação direta no Estado-cidade são tão diferentes para Dahl que sequer se poderia dizer que ambas definem o mesmo termo 'democracia'. Entretanto, assim como ocorreu o declínio do Estado-cidade, o Estado-nação também está fadado a ser superado. Para Dahl estamos no caminho de um grande estado maior, integral e subordinado a uma única ordem legal e constitucional. Trata-se da quinta onda da democracia (sendo a primeira o Estado-cidade grego, a segunda a república romana, a terceira as vilas medievais e a quarta os Estados-nação pela via da representação), as cidades democráticas convivendo com o Estado-nação. Neste sentido, a cidade democrática não é autônoma como as gregas, mas a participação do cidadão na formulação das políticas é de extrema importância eis que tratam dos aspectos vitais do meio em que vivem.

isso, o tamanho de uma cidade é o ideal para democracia no século XXI, no entender dos autores. Assim, FUNG afirma que *“in principle, then, the size of the city at least makes possible a kind of citizen participation that is impossible at the larger scale of the nation-state”*³⁰⁴.

Neste sentido, pautada no princípio da subsidiariedade, JUCÁ³⁰⁵ afirma a prioridade do espaço municipal sobre as demais instâncias ao partir do pressuposto de que o Município é o ente “mais apto à satisfação dos anseios do povo, à realização dos ideais republicanos e ao implemento da federação em um Estado Democrático de Direito”³⁰⁶, e, por isso, é o ente mais adequado para a viabilização da participação popular no desenvolvimento de planos e projetos sociais.

Igualmente doutrina CARVALHO FILHO³⁰⁷ ao tratar do planejamento urbanístico, pois para o autor o Município é a entidade federativa que os grupos sociais mais se aproximam para buscar a solução dos seus problemas. Por isso, afirma que o “Município, enfim, é quem maior possibilidade tem de auscultar realmente os anseios de seus munícipes”³⁰⁸.

Neste sentido, tem-se que participação a nível local está fundada em alguns argumentos, tais como: 1) o cidadão tem um conhecimento melhor da realidade e de como melhorá-la; 2) o cidadão pode trazer informações úteis para o processo deliberativo e formular alternativas mais profundas do que o representante faria; 3) a deliberação provoca um aumento no engajamento e compromisso do cidadão com as políticas públicas que resultam da deliberação; 4) a correção de uma política pública ineficiente é mais ágil, pois há um *feedback* mais imediato do que na forma tradicional de formulação das políticas³⁰⁹.

Confirma este entendimento o exposto por HERKENHOFF:

Poderíamos dizer que a cidadania, de certa forma, começa nos municípios. Nesse sentido: antes de ser um cidadão brasileiro consciente [...], a pessoa tem de ser um munícipe consciente. [...] Prefeitos e vereadores têm contato

³⁰⁴ Tradução livre: “Em princípio, então, o tamanho de um cidade ao menos torna possível um tipo de participação cidadã que é impossível na larga escala de um Estado-Nação”. FUNG, Archon. *Reinventing...* p. 858.

³⁰⁵ JUCÁ, Roberta Laena Costa. Op cit. p. 76.

³⁰⁶ Idem.

³⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 2009. Rio de Janeiro: Lumen. p. 299.

³⁰⁸ Idem.

³⁰⁹ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. Cit. p. 169.

direto e diuturno com o povo, bem mais que governadores e deputados estaduais e bem mais ainda que os titulares de funções públicas no plano federal. O povo pode exercer pressão direta sobre o poder público municipal. É muito mais fácil fiscalizar os titulares da função pública no plano municipal do que no plano estadual ou federal [...] O aperfeiçoamento da Democracia exige o fortalecimento dos municípios, o aprimoramento da vida política municipal.³¹⁰

Não é diferente a leitura realizada por MARQUEZ no âmbito espanhol, uma vez que afirma que o âmbito local é aquele que melhor propicia a participação cidadã tendo em vista a sua proximidade com as inquietudes, necessidade e aspirações da população:

Desde tal constatación, el ámbito local deviene espacio propicio para la participación ciudadana en «una parte importante de los asuntos públicos»: Su proximidad a las inquietudes, necesidades y aspiraciones de la población y su receptividad ante los cambios en la percepción y comportamiento políticos lo hacen singularmente proclive a la innovación en el fortalecimiento y el progreso de la democracia en el actual contexto de mundialización, una realidad en la que, tanto por causa de la nueva complejidad e interconexión de los procesos políticos como por razones socio-culturales, se constata una paralela revitalización de la dimensión local.³¹¹

Dessa maneira, HERZER³¹², ao analisar a participação popular na América Latina, percebe que a participação popular nas ações de gestão municipal se apresenta de duas maneiras: vincula associações da população com o organismo municipal para a realização de programas ou, de maneira mais forte, com a integração entre as organizações populares e o mecanismo de tomada de decisão na municipalidade. Considera a segunda uma verdadeira participação popular, todavia, aponta como condições fundamentais a existência de organizações populares com presença a nível local e o preenchimento dos cargos políticos do municípios por partidos e indivíduos favoráveis à participação popular.

Para MERLIN, então, a ação participativa tanto de maneira institucionalizada como a promovida por organizações não-governamentais é importante no bojo municipal:

³¹⁰ HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000. p. 189.

³¹¹ MARQUEZ, Antonio Montiel. La participación ciudadana en la vida local. La consulta Popular. **Boletín de la Facultad de Derecho**, nº. 28, 2006, p. 115-150, p. 116.

³¹² HERZER, Hilda; PÍREZ, Pedro. Municipio y participación popular en América Latina. **Desarrollo Económico**, Vol. 29, No. 114 (Jul. - Sep., 1989), pp. 187-205. p. 198/201.

A ação participativa discursiva, que pode envolver todas as camadas da população, é mais autêntica no âmbito dos conselhos municipais e das assembleias e fóruns de debates organizados em nível local, tanto de iniciativa dos poderes constituídos como de iniciativa dos grupos e das organizações não-governamentais. Não deixando de encarecer a importância da participação do cidadão nas discussões em nível estadual e federal, certamente é no Município que nasce a ação participativa e é onde ela se torna mais eficaz para atingir as outras esferas.³¹³

Portanto, o espaço local demonstra ser o ambiente mais propício para o desenvolvimento de práticas participativas da população, seja em decorrência da proximidade da Administração Pública com a sociedade, seja pelo conhecimento das necessidades locais e próprias da população. Logo, há uma verdadeira abertura democrática da Administração Pública local por meio da participação popular.

A participação popular no Município já se encontra presente na legislação e em diversas áreas, como no Estatuto da Cidade em diversas áreas (art. 2º, II, XIII e XVI; art. 4º, III, f; art. 40, §3º; art. 43 e 45 da Lei no 10.257/2001), no Estatuto da Criança e Adolescente (Lei no 8.742/93) com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente, entre muitos outros. Essencialmente, a participação se dá por meio de audiências públicas, orçamentos participativos e a criação de Conselhos de Direitos ou Conselhos de Políticas Públicas.

Todavia, FUNG³¹⁴ alerta que não apenas uma escala apropriada de democracia é suficiente para promover a participação popular, mas também é preciso suporte Constitucional, estrutural, político, social e condições tecnológicas. Neste sentido, ao analisar os orçamentos participativos nas cidades brasileiras, FUNG considerou que o Brasil estabeleceu condições favoráveis para uma democracia mais participativa:

Appropriate scale is one necessary condition of participatory democracy, but it is far from sufficient. If we concede that urban democracy is possible — a concession that many resist — it likely requires supportive constitutional, structural, political, social, and technological conditions. Recent developments in Brazil seem to have established particularly favorable conditions for the emergence of participatory democracy.³¹⁵

³¹³ MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 291.

³¹⁴ FUNG, Archon. Reinventing... p. 858

³¹⁵ Idem. Livre tradução: “Escala adequada é uma condição necessária da democracia participativa, mas está longe de ser suficiente. Se admitirmos que a democracia urbana é possível - uma concessão que muitos resistem - ela provavelmente requer condições constitucionais, estruturais, políticas, sociais e suporte tecnológico. Os recentes desenvolvimentos no Brasil parecem ter estabelecido condições particularmente favoráveis para o surgimento da democracia participativa.”

FUNG vai além, ao considerar que com a criação dos orçamentos participativos o Brasil passou a ser o epicentro da revitalização da democracia e invenção institucional:

In a similar vein, the four books discussed here suggest that many of us may soon turn our eyes to Latin America, and to Brazil in particular, to understand their accomplishments in democratic governance. If these books are right, Brazil is an epicenter of democratic revitalization and institutional invention. In cities across Brazil, millions of citizens are participating in a wide range of novel institutions of participatory democratic governance that confer control over municipal investments, urban planning, health care, community development, and other areas of local public life.³¹⁶

Não por outro motivo, é essencial para a continuidade deste trabalho a análise do instituto orçamento participativo no âmbito municipal.

3.3 O compartilhamento decisório por meio da criação de espaços públicos deliberativos: Audiências Públicas e Orçamentos Participativos

Conforme anteriormente desenvolvido neste presente trabalho, o Município com a descentralização da federação brasileira ganhou relevo na formulação de políticas públicas com o viés de promover a efetivação dos direitos fundamentais. Neste sentido, a formulação de políticas públicas demanda a atuação conjunta do Poder Executivo e Legislativo no planejamento do dispêndio orçamentário, cada qual em sua competência constitucional.

Ora, não se pode negar que em maior ou menor medida, a implementação de direitos fundamentais, em especial os direitos fundamentais sociais, demandam investimentos públicos consideráveis³¹⁷. Por isso, HOLMES e SUNSTEIN³¹⁸

³¹⁶ Ibidem, p. 857. Tradução livre: “Na mesma linha, os quatro livros aqui discutidos sugerem que muitos de nós podemos em breve voltar os olhos para a América Latina e para o Brasil em particular, para entender suas realizações em matéria de governança democrática. Se esses livros estão certos, o Brasil é um epicentro da revitalização democrática e invenção institucional. Em cidades de todo o Brasil, milhões de cidadãos estão participando de uma vasta gama de novas instituições de governança democrática participativa que conferem o controle sobre os investimentos municipais, planejamento urbano, saúde, desenvolvimento da comunidade e outras áreas da vida pública local”.

³¹⁷ Neste sentido ver BARCELLOS: “Assim: a diferença entre os direitos sociais e os individuais, no que toca ao custo, é uma questão de grau, e não de natureza. Ou seja: é mesmo possível que os direitos sociais demandem mais recursos que os individuais, mas isso não significa que estes

sustentam a teoria do custo dos direitos, ou seja, direitos custam dinheiro. Os autores no célebre livro *'The Cost of Rights: why liberty depends on taxes'* expõem uma faceta realista dos direitos fundamentais ao sustentarem que a implementação de qualquer tipo de direitos fundamental, seja de liberdade ou prestacional, clama pelo tesouro público:

The Declaration of Independence states that "to secure these rights, Governments are established among men." To the obvious truth that rights depend on government must be added a logical corollary, one rich with implications: rights cost money.

Rights cannot be protected or enforced without public funding and support. This is just as true of old rights as of new rights, of the rights of Americans before as well as after Franklin Delano Roosevelt's New Deal. Both the right to welfare and the right to private property have public costs. The right to freedom of contract has public costs no less than the right to health care, the right to freedom of speech no less than the right to decent housing. All rights make claims upon the public treasury.³¹⁹

Neste espírito é que GALDINO³²⁰ afirma que direitos não nascem em árvores, pois não se pode negar que "a melhor técnica legislativa e a melhor hermenêutica não poderão fazer surgir recursos que por acaso inexistam"³²¹. Portanto, a conclusão a que HOMES e SUNSTEIN chegam é que há uma ligação simbiótica entre os direitos fundamentais e orçamento, pois sem a previsão de custeio de direitos não há que se falar em implementação de direitos.

apresentem custo zero. Desse modo o argumento que afastava, *tout court*, o atendimento dos direitos sociais pelo simples fato de que eles demandam ações estatais e custam dinheiro de que eles custam dinheiro não se sustenta. Também a proteção dos direitos individuais tem seus custos, apenas se está acostumado a eles." BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 280.

³¹⁸ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. WW Norton & Company, 2000. p. 15.

³¹⁹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. Op. cit. p. 15. Tradução livre: A Declaração de Independência afirma que "para assegurar esses direitos, governos são estabelecidos entre os homens." Para a verdade óbvia de que os direitos depender de governo deve ser adicionado um corolário lógico, uma rica com implicações: direitos custam dinheiro. Direitos não podem ser protegidos ou executados sem financiamento público e apoio. Isto é tão verdadeiro para os direitos velhos como para os novos direitos, para os direitos dos americanos antes como depois de Franklin Delano Roosevelt's New Deal. Tanto o direito ao bem-estar e como o direito à propriedade privada têm custos públicos. O direito à liberdade de contrato tem custos públicos não menores do que o direito à saúde, o direito à liberdade de expressão, não menores do que o direito à moradia digna. Todos os direitos fazer reivindicações sobre o erário público.

³²⁰ GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

³²¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia** p. 280.

Esta simbiose também é lembrada em certa medida por ALEXY³²², pois para o autor até os direitos fundamentais sociais mínimos acarretam efeitos financeiros. Todavia, afirma que a competência orçamentária do legislador não é absoluta, de modo que os direitos fundamentais podem ter mais peso que as razões políticas. Isso pode causar aumento nas crises econômicas, a depender da extensão do exercício dos direitos fundamentais.

Daí a se ressaltar que o dinheiro público é finito e limitado enquanto a integral satisfação de todos os direitos fundamentais presentes dentro e fora do catálogo demandaria um poder econômico imensurável. CLÉVE³²³ utiliza a metáfora do cobertor curto para compreender o orçamento público, em especial o brasileiro, ou seja, quando se cobre os pés, as mãos ficam descobertas. O autor lembra que a economia brasileira é considerável, mesmo assim se dividir o produto interno bruto pela população obtém-se uma renda *per capita* pequena, de pouco mais de 3 mil dólares anuais, por este motivo os recursos públicos devem ser bem geridos. Por isso, ressalta que as políticas públicas devem ser implementadas realisticamente para promover ações continuadas em um tempo razoável.

Neste sentido, o administrador público (Poder Executivo) e o Poder Legislativo são compelidos a efetuar escolhas em que fatalmente parte da população terá seu direito fundamental violado, mesmo que essa opção não seja consciente³²⁴. Essas escolhas foram denominadas por Guido CALABRESI e Phillip BOBBIT³²⁵ de '*tragic choices*', ou seja, escolhas trágicas.

O Orçamento Público é o meio adequado para a realização das escolhas trágicas públicas. É no âmbito do Poder Legislativo que as opções políticas sobre receitas e despesas devem ser realizadas, determinando a implementação dos direitos fundamentais e os ideais da própria sociedade.

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Poder Legislativo a chave do cofre público para a realização dos gastos, pois considera que democraticamente é a própria sociedade a realizar a suas 'escolhas trágicas'.

³²² ALEXY, Robert. **A Teoria**.... p. 512.

³²³ CLÉVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**. vol. 3, p. 239, Ago/2011. p. 246.

³²⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia** p. 281.

³²⁵ CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices: [the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources]**. Norton, 1978.

Anteriormente, o orçamento era apenas uma lei autorizativa, com previsão de entradas e gastos públicos, desvinculada do ideário político, pois como lembra OLIVEIRA³²⁶ era uma mera previsão financeira desprovida de obrigações, o que tornava o administrador irresponsável na consecução de seus termos. O orçamento era concebido somente como instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo³²⁷, mas passou a ganhar características de instrumento de política fiscal³²⁸.

Assim, o orçamento moderno liberal deixa de ser meramente uma peça financeira de ficção para funcionar como um verdadeiro ‘programa de governo’³²⁹, em que “os governos passaram a transparecer na peça aquilo que tinham como metas econômicas, isto é, as características de cada governo passaram a ficar impressas no orçamento tais quais impressões digitais”.

Neste sentido, PIRES considera o Orçamento-Programa como uma politização da técnica e como uma tecnicização da política:

Ao inserir no campo do planejamento governamental, em que objetivos são traçados ao sabor da correlação de forças na sociedade, ele embute na peça orçamentária um ingrediente marcadamente político. Ao procurar servir instrumento de gestão racional da coisa pública, coloca a técnica como fundamento da possibilidade de eficiência e eficácia das decisões políticas. Mais do que politizar a técnica e instrumentalizar tecnicamente a política, o Orçamento-Programa permite uma relação frutífera entre ambas, ao integrar processo decisório e planejamento. Teoricamente, através dele seria possível transformar intenções politicamente legitimadas (eleitas) em planos de governo (propostas acopladas a meios para sua materialização).³³⁰

Desta maneira, o sistema orçamentário brasileiro funciona como um funil³³¹ na medida em que estabelece quais direitos fundamentais serão implementados diante de um imenso leque de opções. Assim, o orçamento galga um caráter extrafiscal ao trazer a política para dentro da economia, pois conforma comportamentos no sentido de pressionar certas condutas e de encaminhar determinadas soluções³³². “Daí a

³²⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª. Ed. Rev. amp. Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 345.

³²⁷ PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. Editora Manole Ltda, 2001. p. 10.

³²⁸ CHRISTOPOULOS, Basile Geroges Campos. Orçamento e efetivação dos direitos sociais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 19. p. 5.

³²⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit. p. 346.

³³⁰ PIRES, Valdemir. Op. cit. p. 11.

³³¹ SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. **Direitos Humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, p. 89-115, 2008. p. 95.

³³² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit. p. 347.

insistência na tese de que incumbe ao poder público consignar na peça orçamentária as dotações necessárias para a realização progressiva dos direitos.”³³³

Assim, cabe ao Poder Executivo a elaboração dos três projetos de leis, que indicarão as escolhas sobre os destinos dos recursos públicos previstos constitucionalmente, a saber: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, nos termos do artigo 165, I, II e III da Constituição Federal. Ao Poder Legislativo cabe ratificar, adequar e discutir as propostas iniciais perpetradas pelo Poder Executivo.

O plano plurianual, de acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas relativas a programas de duração continuada, aqui entendidos os investimentos que ultrapassem um exercício financeiro. Assim, faz-se uma previsão para os cinco anos subsequentes, de modo a impedir que um programa, ação ou obra seja obstruída por falta de recursos orçamentários.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, é uma lei anual que traça regras gerais para aplicação do plano plurianual e para a elaboração do orçamento anual. Conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente.

Observadas as disposições gerais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual é elaborada e aprovada em um exercício financeiro para vigorar no seguinte e estima a receita e fixa a despesa da administração pública e evidencia a política econômico-financeira e o plano de trabalho do governo³³⁴.

A tríade do sistema orçamentário é considerada, portanto, instrumento e expressão da democracia, pois ao prever a receita e os gastos públicos leva em conta “as diferentes opiniões, interesses e desejos entre os eleitores, expressos pela manifestação dos eleitos para exercerem os poderes executivo e legislativo”³³⁵. Ora, o Poder Executivo, devidamente eleito, elabora sua proposta orçamentária, ao

³³³ CLÈVE, Clémerson Merlin. Op. cit. p. 246.

³³⁴ PIRES, Valdemir. Op Cit. p. 25.

³³⁵ Ibidem, p. 33.

tempo que o Poder Legislativo, essencialmente representativo da população, submete-o a discussão entre os diferentes partidos, propõe emendas e o aprova.

Todavia, como já ressaltado no Capítulo 1, não basta em um Estado Social e Democrático de Direito a representação, como no Estado Liberal. A participação popular erige como um direito fundamental que concretiza o Estado Democrático de Direito pois é um princípio estruturante da República Federativa Brasileira³³⁶. Nesta toada, a participação popular é pré-requisito para a efetiva realização da democracia³³⁷.

Por isso, a decisão de onde gastar o dinheiro público e quais direitos fundamentais efetivamente implementar por meio das políticas públicas requer uma efetiva participação popular, pois a representação política não é suficiente em nossa República Federativa. As leis orçamentárias devem refletir os anseios da sociedade, o que demanda uma efetiva participação no processo de elaboração do orçamento. Assim, CLÉVE considera indispensável tal participação no processo de elaboração e controle do orçamento, pois “incumbirá à sociedade civil consciente da singularidade dos direitos de satisfação progressiva, escolher a velocidade dos gastos sociais e proceder às escolhas viáveis dentro de um quadro de escassez de recursos.”³³⁸

A participação da população no processo orçamentário com vistas à efetivar as escolhas trágicas também descortina o déficit democrático que o modelo exclusivamente representativo produz no sistema brasileiro, pois sem a efetiva participação popular o que se percebe na prática é uma concentração de poder no Executivo, uma vez que o Poder Legislativo subalterno contumaz apenas aprova as propostas do administrador:

Como atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento também deveriam ser realizadas conforme este processo de modo a garantir transparência e democratização ao sistema. Não obstante, a modificação trazida pela Emenda Constitucional no 19, de 1998, ao *caput* do art. 37 da Constituição parece estar longe de ter sido compreendida e aproveitada em sua plenitude, pois o que se vê são decisões tomadas à distância e com total desconhecimento do jurisdicionado. O Min. Lewandowski, em prefácio à obra de Sabbag (2007, p. XII), afirma mostrar-se urgente que a sociedade participe das escolhas orçamentárias e protagonize o processo de planejamento, pois a extraordinária concentração de poder no Executivo soma-se à subalternidade do parlamento e ambas

³³⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. Cit. p. 27.

³³⁷ PEREZ, Marcos Augusto. Op. cit. p. 32/33.

³³⁸ CLÉVE, Clémerson Merlin. Op. cit. p. 247.

produzem, no meio de formas e aparências, déficit democrático sem precedentes.³³⁹

Neste tecido, VITALE³⁴⁰ nos recorda que a prática de elaborar o orçamento público em conjunto com a população ganhou impulso com a Constituição Federal de 1988 ao afirmar uma democracia semidireta participativa como um dos princípios fundamentais da República.

Visando concretizar o mandamento constitucional, foi incluída na legislação infraconstitucional a obrigatoriedade de se efetuarem audiências públicas que promovam a participação popular na consecução da lei orçamentária, conforme se depreende da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº. 101/2000, art. 48, parágrafo único, I – e no Estatuto das Cidades – Lei Federal nº. 10.257/01, art. 2º, II; 4º, III, f, §3º; 44):

Art. 48: Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: III – planejamento municipal, em especial: f) gestão orçamentária participativa; § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Neste sentido, todos os Municípios brasileiros têm a obrigação de realizar audiências públicas na confecção do orçamento público de modo a promover uma gestão orçamentária participativa.

³³⁹ AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org). **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 93.

³⁴⁰ VITALE, Denise. Op cit. p. 241.

Portanto, a determinação de que a população deve participar da construção das políticas públicas por meio do orçamento e o tratamento dispensado ao Município pela Constituição Federal, ao ser erigido a um membro da Federação brasileira, propiciaram o ambiente adequado para a criação do Orçamentos Participativos.

O Orçamento Participativo originariamente implantado na cidade de Porto Alegre, capital do Estado Rio Grande do Sul e atualmente presente em inúmeras outras cidades por todos o país e pelo mundo³⁴¹, mostrou-se um verdadeiro instrumento de concretização da democracia deliberativa.

Neste sentido, WAMPLER³⁴² entende como Orçamento Participativo o processo decisório que se entende por todo o ano fiscal que funciona em assembleias organizadas nas quais cidadãos se engajam juntamente com os funcionários da administração na negociação sobre os investimentos públicos.

Para AVRITZER³⁴³, o Orçamento Participativo é um meio de equalizar a democracia participativa e a representativa, baseada em quatro elementos. O primeiro elemento é a cessão da soberania pelos representantes do povo a assembleias regionais e temáticas que operam com base em critérios de universalidade participativa, pois todos os cidadãos são tidos automaticamente como membros dessas e com igual poder de deliberação. A segunda característica trazida pelo autor é a introdução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais e conselhos. O terceiro elemento é o princípio da autorregulamentação soberana, ou seja, o conjunto de regras que regerá a deliberação é estabelecido pelos próprios participantes. Por fim, a quarta característica trata da tentativa de reversão das prioridades de reversão da distribuição dos recursos públicos no nível local de modo a privilegiar os setores mais carentes da população.

Assim, José Afonso da SILVA afirma que o

Orçamento Participativo parte da concepção de que a democratização do Estado não é possível somente pela pura representação política. É, pois,

³⁴¹ Sobre Orçamento Participativo em outras partes do mundo: CABANNES, Yves. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.

³⁴² WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008. p. 69

³⁴³ AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo... p. 14/15.

necessária a criação de uma nova esfera pública não estatal, pois a espacialidade pública estatal encontra-se limitada a uma matriz que impede o desenvolvimento da cidadania e cria núcleos decisórios influenciáveis somente pelo poder econômico, o que tem feito o Estado abdicar de suas funções públicas.³⁴⁴

WAMPLER³⁴⁵, por isso, afirma que o Orçamento Participativo, ao combinar elementos de democracia direta e representativa, mostra-se um programa inovador que promove a justiça social pois assegura recursos para as áreas mais pobres, encoraja a participação pois a distribuição de recursos dependerá da mobilização dos membros de cada uma das regiões e comunidades do município e inviabiliza orçamentos obscuros ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização.

Neste jaez, FUNG afirma que essa junção de democracia participativa e representativa é de extrema relevância, tendo implantado “mecanismos institucionalizados para resolver os déficits de igualdade, responsabilidade e legitimidade”³⁴⁶.

GENRO, quem primeiro implantou o Orçamento Participativo no Brasil, esclarece que o intuito não foi apenas incentivar a participação popular de maneira espontânea ou melhorar os mecanismos da democracia formal, senão criar um novo centro decisório que “juntamente com o Poder Executivo e Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo ‘espaço público’”³⁴⁷ não tradicional, que “potencializou o exercício dos direitos de cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e críticos”³⁴⁸.

Para ROSENFELD, a visibilidade que o Orçamento Participativo alcançou perante os teóricos decorre dos traços ainda clientelistas e patrimonialistas do sistema representativo brasileiro, que afastam os eleitores dos seus representantes: “quantas vezes não observamos deputados, senadores e membros de todos os

³⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1973. p. 92/93.

³⁴⁵ WAMPLER, Brian. Op. cit. p. 69

³⁴⁶ FUNG, Archon. Reinventing ... p. 858. Originalmente: Against this criticism, Brazilian innovations that fuse participatory and representative democracy merit special attention precisely because they deploy institutionalized mechanisms to address deficits of equality, accountability, and legitimacy.

³⁴⁷ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 12.

³⁴⁸ Idem.

níveis do executivo, que legislam e governam em proveito próprio, sem a menor preocupação com o bem público”³⁴⁹.

É interessante notar que apesar de o Orçamento Participativo estar amparado por princípios constitucionais e determinações infraconstitucionais para realização de audiências públicas orçamentárias (conforme já delineado acima), a sua instituição e consolidação acaba por depender de iniciativa do Poder Executivo³⁵⁰. Todavia, estudos promovidos por Avritzer e Silva revelam que práticas associativas e lideranças pré-existentes criam as condições para o surgimento do Orçamento Participativo, que inclusive devem ser incorporadas em seu desenho institucional³⁵¹.

Ademais, GENRO³⁵² alerta para a necessidade de se atentar ao vínculo entre a distribuição de renda e a socialização da política, pois a distribuição de renda sem a socialização da política pode gerar um paternalismo nocivo à autonomia dos indivíduos e às associações de base da sociedade, bem como a socialização da política sem a distribuição de renda pode gerar um desânimo e afastamento da população na luta política. Neste sentido, na concepção do autor, o Orçamento Participativo não é perfeito, mas mostra um caminho para recuperar a credibilidade do Estado com uma experiência a nível local ao reformar/transformar a relação entre Estado e Sociedade, obrigando-o a colocar-se a serviço dos interesses populares³⁵³.

Desta passagem depreende-se que o Orçamento Participativo foi parte de um projeto de transformação política do Partido dos Trabalhadores³⁵⁴ que apostou na possibilidade de criar “novos tipos de cidadãos³⁵⁵ e de transformar as relações entre Estado e sociedade, por meio da delegação de autoridade aos cidadãos”³⁵⁶.

³⁴⁹ ROSENFELD, Denis Lerrer. A democracia representativa e o orçamento participativo. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 3, n. 36, p. 2-20, 2002. p. 18.

³⁵⁰ VITALE, Denise. Op cit. p. 243/244.

³⁵¹ AVRITZER, Leonardo. O orçamento... p. 17. Neste sentido recomenda-se a leitura: ABERS, Rebecca. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas. **Cadernos Ippur**, 1998, 47.

³⁵² GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 12.

³⁵³ Ibidem, p. 14.

³⁵⁴ WAMPLER em seu trabalho afirma que a origem do Orçamento Participativo está vinculada ao Partido dos Trabalhadores e inclusive investiga as causas para Prefeitos vinculados a partidos outros agregarem este instituto caracteristicamente petista. WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

³⁵⁵ Na concepção de GENRO: “Cria-se, desta forma, um espaço aberto por meio do qual surgem condições para formação de um novo tipo de cidadão: um cidadão ativo, participante, crítico que se diferencia do cidadão tradicional, o qual só se afirma mediante demandas isoladas ou que apenas

Neste processo de afirmação da participação popular na construção do orçamento público municipal, NAVARRO³⁵⁷ destaca que a descentralização da Federação instituída pela Constituição Federal foi decisiva, sendo que o direcionamento de recursos financeiros para os Municípios possibilitou a consecução dos compromissos assumidos na primeira experiência de Orçamento Participativo. SOUZA³⁵⁸ agrega a este argumento a reorganização ou ajuste fiscal que os governos locais procederam pós-Constituição de 1988, eis que a reforma tributária constitucional aconteceu em fases, completando-se apenas de 1993.

O Orçamento Participativo, então, suplanta esta marca de um projeto vinculado a um partido para lançar-se a diversos municípios em todo o Brasil, implementado pelos Chefes de Poderes Executivos ligados a múltiplos partidos políticos³⁵⁹.

Existem experiências antigas e consolidadas, assim como novos Municípios ainda tentando implantar a participação da população na consecução do Orçamento Público. O fato é que os 5.561 Municípios Brasileiros tem características muito distintas (diferentes regiões do país, número de habitantes, porte, renda, necessidades, etc.) e a implantação Orçamento Participativo acarreta diferentes resultados.

Neste jaez, embora seja possível extrair um modelo geral de processo da análise dos Orçamentos Participativos já instituídos³⁶⁰, cada Município lança mão de um diferente desenho institucional para seu minipúblico, o que determina os resultados obtidos.

exerce sua cidadania por meio de revoltas isoladas e impotentes”. GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 16.

³⁵⁶ WAMPLER, Brian. Op. cit. p. 69.

³⁵⁷ NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez**, p. 89-128, 2003. p. 94. Todavia, o autor alega que essa capacidade financeira não foi mantida nas gestões posteriores, com um retrocesso na centralização dos recursos na União, conforme já visto no capítulo anterior.

³⁵⁸ SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001. p. 86.

³⁵⁹ Neste sentido: “De Porto Alegre, o Orçamento Participativo passa a ser utilizado como modelo de democratização do orçamento público, não só entre partidos do PT e PMDB, mas também em administrações de outros partidos, entre eles, PSDB, PSB, PDT e PFL.” VITALE, Denise. Op. cit. p. 244.

³⁶⁰ VITALE, Denise. Op. cit. p. 246.

Interessante o estudo promovido por WAMPLER acerca da disseminação do projeto de orçamento participativo pelos Municípios Brasileiros a partir da experiência de Porto Alegre. O autor investigou as causas da difusão do Orçamento Participativo no Brasil que o afastou do ideal partidário vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), bem como as consequências que as experiências tiveram em realidades distintas. Ressalta que a doutrina americana traz dois argumentos básicos para explicar a adoção de uma política pública desenvolvida em outra localidade. Primeiramente explica existirem fatores internos como renda, resultados eleitorais e gastos governamentais, pois municípios com características semelhantes tenderão a adotar políticas públicas parecidas. Neste sentido,

Políticos tendem a adotar políticas que apelem a suas bases de apoio ou a um bloco de eleitores que possa influir no equilíbrio eleitoral. No Brasil, municípios mais ricos, por exemplo, têm uma camada mais extensa de classe média e revelam-se mais propensos a apoiar esforços de “boa governança”, por conta da ênfase sobre a transparência, o acesso e a abertura, delineados como instrumentos de contenção da corrupção reinante. Empreendedores políticos são mais propensos a eleger-se em municípios que contam com um número maior de ativistas interessados na *mudança*, além de uma faixa mais ampla de classe média interessada na “boa governança”.³⁶¹

O segundo fato é a rede de políticas públicas, pois administradores públicos “recorrem a redes de políticas públicas na tentativa de obter informações a respeito de inovações em curso fora de seu domínio local”³⁶².

Sendo o orçamento participativo uma criação do Partido dos Trabalhadores e tido como uma marca desde, WAMPLER³⁶³ traça algumas hipóteses sobre a razão de governos de outros partidos adotarem tal política pública tão vinculada aos petistas, ainda mais na região sul do país³⁶⁴. Uma hipótese foi a de não deixar a

³⁶¹ WAMPLER, Brian. Op. cit. p. 70.

³⁶² Ibidem, p. 71.

³⁶³ Idem.

³⁶⁴ Neste sentido: “O padrão de adoção no sul é diferente do resto do país, provavelmente porque os governos de outros partidos nessa região são menos propensos a adotar o OP, em decorrência de sua estreita vinculação com o partido e com a experiência da capital gaúcha: os governos do sul se revelaram refratários à adoção de programas participativos, que na região carregavam em última instância o “selo” do PT. Nas outras regiões do país, prefeituras governadas por outros partidos demonstravam uma maior propensão a adotar o OP, porque os prefeitos tinham mais chances de extrair benefícios políticos pessoais do que teria um prefeito de outro partido que não o PT na região sul.” WAMPLER, Brian. Op. cit. p. 74.

oposição no Poder Legislativo ter o triunfo de estabelecer um política pública inclusiva de sucesso, atraindo para si este bônus político.

Verificando, então, os Municípios que adotaram o Orçamento Participativo e cotejando com o resultado dessa participação na efetivação do orçamento público, WAMPLER percebe que há municípios que apenas formalmente aderiram ao orçamento Participativo e que não enveredaram esforços maiores na efetiva concretização deste:

Com frequência, os programas de OP implementados por adotantes formais produzem resultados que guardam pouca semelhança com aqueles produzidos nos casos de maior sucesso. Sua adoção nesses termos pode causar desilusão entre os cidadãos e entre os formuladores de políticas públicas, a quem haviam sido “vendidos” com base nos benefícios que seriam obtidos se adotassem uma política de “boa prática”, apenas para acabar descobrindo que os resultados são afinal muito mais tímidos. Adotantes formais podem ser persuadidos a adotar o OP por seu partido, por seus aliados na sociedade civil ou por uma organização internacional, mas não há um incentivo forte para que o governo delegue autoridade: é mais provável que, em lugar da participação,³⁶⁵ o que se fomenta entre os cidadãos seja o cinismo.

Por isso, independente da afirmação genérica de casos de maior e menor “sucesso” de participação popular no orçamento público, o intuito desse estudo é verificar se há empiricamente uma efetiva participação popular e empoderada conforme o desenho institucional que lhe foi conferido e nos termos da teoria democrática deliberativa. Isso porque propagar a possibilidade de participação popular sem oferecer meios para a discussão e deliberação pelos participantes, sem perceber as exclusões que seu próprio sistema gera ou sem empoderar a decisão tomada no sentido influenciar ou determinar a política pública apenas reforça as estruturas de poder por meio de uma pseudolegitimação.

³⁶⁵ WAMPLER, Brian. Op. cit. p. 92.

4 A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO REFORÇO DO QUADRO DE DOMINAÇÃO EXISTENTE OU FUNCIONA COMO VERDADEIRA INSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA?

Até o momento o presente trabalho caminhou no sentido de construir o raciocínio pela necessidade da participação popular em um Estado Social e Democrático de Direito, para em seguida apontar a democracia deliberativa, fundada principalmente nos ensinamentos de Carlos Santiago Nino, como o modelo mais adequado de democracia para promoção do próprio Estado Social e Democrático de Direito. Estabelecidas tais bases teóricas, sustentou-se a importância do Município na construção de políticas públicas para implementar e garantir os direitos fundamentais, bem como sua adequação na viabilização da participação popular no desenvolvimento de planos e projetos sociais. Neste sentido, o Orçamento Participativo e as Audiências Públicas foram apresentados como institutos que a nível local promove a participação popular deliberativa conforme os postulados teóricos anteriores.

Ora, o estudo até aqui encetado apenas indicou as benesses e vantagens da proposta teórica delineado. Todavia, não se pode ignorar as condições fáticas jurídicas, sociais e econômicas que permeiam o processo, influenciando-o nas suas consequências.

Marcadamente, há um senso comum aristotélico que nos leva a acreditar que decisões coletivas, determinadas pela deliberação pública aberta, são melhores e mais democráticas do que as tomadas representativamente³⁶⁶. Porém, mesmo NINO³⁶⁷ ao defender sua teoria democrática pautada na deliberação alerta para o risco de manipulação da população do processo deliberativo.

Nesta toada, parte da doutrina critica o modelo democrático deliberativo ao apontar a desigualdade e as assimetrias de poder presentes na sociedade. Por isso, entendeu-se necessário analisar as críticas de cunho fático perpassadas pela doutrina, inclusive pelo viés da teoria crítica, para em um segundo momento realizar

³⁶⁶ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. cit. p. 151.

³⁶⁷ ARAÚJO, Marcos Poggi. 5. Fundamentos p. 86.

um estudo empírico acerca de práticas deliberativas reais, aqui escolhido o instituto do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre e as Audiências Públicas na cidade de Curitiba, e promover análise de sua efetividade conforme o design institucional proposto, em consonância com a teoria de FUNG desenvolvida no segundo Capítulo.

Interesse notar que este configura o próximo passo no campo de estudo da democracia deliberativa:

Apesar dessa longínqua raiz aristotélica, o revivalismo recente do paradigma democrático deliberativo data apenas da década de 1980 (Habermas, 1985, 1996; Elster, 1986; Cohen, 1986, 1989; Manin, 1987), e tem por pano de fundo o crescendo de críticas teóricas à democracia liberal representativa (cuja suposta “crise” marcava, então, como agora, a agenda política), além do insistente apelo à recuperação da dimensão participativa da política (ainda que a relação entre deliberação e ativismo político esteja, ainda hoje, longe de ser pacífica). Nas décadas seguintes, a ideia de deliberação instituiu-se como o ideal regulador da esmagadora maioria das propostas teóricas sobre a natureza da democracia. Dessa forma, no final da década de 1990, o modelo da democracia deliberativa ocupava já uma posição dominante, havendo quem afirmasse que estávamos perante uma proposta teoricamente amadurecida (Bohman, 1998). Isso deixava o caminho aberto ao passo seguinte na agenda de investigação: a saber, o estudo da relação entre, por um lado, o ideal de democracia deliberativa e suas componentes teóricas, e, por outro, as práticas deliberativas reais e questões mais concretas de design institucional. Só dessa forma se poderia efetuar o teste empírico à adequação, proficuidade e limites do paradigma democrático deliberativo.³⁶⁸

Portanto, é preciso suplantar as meras proposições teóricas e avaliar as práticas deliberativas reais.

4.1 As considerações da teoria crítica sobre a Democracia Deliberativa: a desigualdade e a assimetria de poder

A democracia deliberativa assume duas feições distintas, pode ser entendida como propriamente uma teoria crítica da democracia, mas também pode ser o objeto de análise do pensamento crítico.

Neste sentido, não se olvida que a democracia tem estrita vinculação com teoria crítica dos direitos humanos. Bem coloca HERRERA FLORES a abertura política como essencial para a construção de uma nova cultura de direitos humanos.

³⁶⁸ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. cit. p. 151.

Assim, acredita na construção de instituições democráticas que levem a maior participação popular:

Y, en tercer lugar, una *apertura política*: todo esto no va a venir por sí solo, ni va a derivarse del cumplimiento de reglas procedimentales ideales o trascendentales a la praxis política del ser humano. Es preciso, pues crear las condiciones institucionales que profundicen y radicalicen el concepto de democracia, complementando los necesarios procedimientos de garantía formal con sistemas de garantías sociales, económicas y culturales en los que la voz y el voto se lleve a la práctica a través de la mayor cantidad posible de participación y decisión populares.³⁶⁹

No mesmo sentido se posiciona a democracia deliberativa, na qual uma sociedade bem ordenada e pautada no diálogo deliberativo tenderá a proteger melhor os direitos humanos, pois volta-se a criar um cidadania educada e comprometida com as políticas consensualmente construídas.

No caso dos direitos humanos, estes também ganham uma relevância maior num contexto de democracia deliberativa. Com efeito, se esta tende a criar uma cidadania educada e comprometida com as políticas consensualmente construídas, então, em princípio, conduzirá a uma sociedade mais forte e protectora dos direitos humanos. Na verdade, o método do diálogo deliberativo e a tomada de decisões maioritária têm uma tendência maior para soluções imparciais do que qualquer outro método utilizado para alcançar decisões que afectam um grupo. Isto exige, pois, cidadãos soberanos, iguais e livres, em que a única limitação na constituição da democracia tem a ver com a preservação da deliberação pública racional ou “razoabilizada”, tendente a um “acordo justificável”.³⁷⁰

MENDONÇA expõe a percepção dos deliberacionistas como continuadores da teoria crítica de Frankfurt capitaneada por Habermas. Assim, acabam por vincular a democracia deliberativa com a Teoria Crítica:

É comum associar o modelo deliberacionista de democracia ao legado político e filosófico da Teoria Crítica. Muitos deliberacionistas tendem a se pensar como os continuadores do legado de Frankfurt, buscando elaborar uma teoria que dê conta das aspirações emancipatórias que alicerçam a escola. Tal associação está ligada a, basicamente, três fatores: 1) o forte diálogo com as noções habermasianas de racionalidade comunicativa e esfera pública; 2) o carácter normativo do modelo; e 3) a crítica à teoria da escolha racional de origem liberal. Contestando a redução da política à luta de indivíduos autointeressados, os deliberacionistas alegam propor um viés

³⁶⁹ HERRERA FLORES, Joaquín. La Complejidad De Los Derechos Humanos. Bases Teóricas para una Redefinición Contextualizada. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1, p. 103-135, junho, 2008. p. 122

³⁷⁰ ESTEVÃO, Carlos V. Democracia, Direitos Humanos e Educação. Para uma perspectiva crítica de educação para os direitos humanos. **Revista Lusófona de Educação**, n. 17, 11-30, 2011. p. 18.

crítico, que aposta na comunicação como modo de fortalecer a autonomia dos sujeitos e a construção colaborativa de decisões.³⁷¹

RODRÍGUEZ³⁷², por sua vez, exalta a democracia deliberativa como uma alternativa plausível para superar a marginalidade produzida pelos modelos liberal e republicano, uma vez que tidos historicamente como as únicas alternativas aceitaram-se as exclusões que estes modelos geraram.

Habermas, assim, critica tanto o modelo liberal como o modelo republicano. Aponta para um demasiado idealismo da posição republicana quanto ao cidadão virtuoso que apenas orienta suas ações para o bem comum, como para a falta de ética do modelo liberal³⁷³. Neste sentido, resume RODRÍGUEZ:

A manera de consideraciones finales, quisiera plantear que el modelo deliberativo implica un propósito de superar las carencias de los dos modelos anteriores; brinda más espacios para las minorías, se protege de los peligros totalitaristas y de la reducción del libre mercado que se cierne en el modelo republicano, y del egoísmo racional del liberalismo, pero sin anular los intereses privados. Además, Habermas ataca el modelo republicano “puro” por considerar que se centra demasiado en lo que denomina estrechamiento ético, y que de esta manera establece un desplazamiento hacia la concepción de un hombre meramente kantiano, que decide según el modelo de la razón práctica, crítica con la cual están de acuerdo Sunstein y Dworkin.³⁷⁴

O pensamento crítico, em especial nos direitos humanos, serve para aferir as exclusões que as teorias geram, mesmo nas teorias críticas. Assim, questiona-se: a democracia deliberativa reforça o quadro de dominação existente ou funciona como verdadeira instituição democrática?

Vários autores criticam o modelo democrático deliberativo ao afirmarem que a deliberação pública apenas alimenta processos opressivos e que contribuem para a manutenção do *status quo*³⁷⁵. Afirmam que a teoria deliberativa encontra tamanhos desafios e obstáculos que corre-se “o risco de se transformar em instrumento

³⁷¹ MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 19, no 1, junho, 2013, p. 49-64. p.50.

³⁷² RODRIGUEZ B., Iván Ramón. Democracia Deliberativa, una oportunidad para la emancipación política. **Astrolabio. Revista internacional de filosofía**. Año 2010 Núm. 11. Pp. 415-423. p. 415.

³⁷³ Ibidem, p. 420.

³⁷⁴ Ibidem, p. 421.

³⁷⁵ MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Op. Cit. p. 53.

reprodutor do *status quo*, perdendo assim todo o seu potencial crítico e emancipatório relativamente às estruturas de poder dominantes”³⁷⁶.

Inclusive FUNG e WRIGHT³⁷⁷ apontam que a mais séria potencial fraqueza dos experimentos democráticos é não prestar atenção suficiente às desiguais posições de poder dos participantes. Desigualdades de todo tipo, como posses materiais, classes, conhecimento e informação, capacidade de argumentação, escolaridade e etc.

Nesses termos, “a abordagem deliberativa seria antitética ao ideário crítico: sem revelar as contradições sociais, ela acabaria por fortalecer o mundo vigente, cristalizando visões de mundo e valores opressivos”³⁷⁸.

Ao tratar do direito de participação, SCHIER³⁷⁹ volta seus olhos para a realidade brasileira ao ressaltar que há uma massa de excluídos mais preocupados com a fome e o desemprego do que em cumprir seus deveres cívicos participativos. Por isso, continua, a mera disponibilização de canais de participação para legitimar as ações estatais apenas reforçariam as estruturas de poder de uma minoria já participativa e incluída. Continua:

Com efeito, observa-se a adoção de mecanismos participativos que pretendem justificar a atuação do poder público a partir de uma ética fundada em uma razão dialógica. Ética esta que se mostra essencialmente democrática (para os incluídos), mas deixa de considerar a existência de uma imensa parcela de cidadãos excluídos das mínimas condições de participar do discurso e que não podem, por isso, submeterem-se a um consenso que não fizeram parte.

Assim, ainda parece necessário, no Brasil, a buscar por uma ética de alteridade, consolidando-se um Estado que se preocupe em ser efetivamente um instrumento de diminuição das exclusões sociais, estendendo as conquistas da dignidade humana a todos os indivíduos concretamente situados.³⁸⁰

MOUFFE³⁸¹ alerta que as teorias deliberativas ignoram as especificidades do âmbito político, bem como o fato de que o poder é constitutivo das relações sociais.

Um dos defeitos da abordagem deliberativa é que, ao postular a disponibilidade de uma esfera pública em que o poder teria sido eliminado e onde um consenso racional poderia ser produzido, este modelo de política

³⁷⁶ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. cit. p. 162.

³⁷⁷ FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin, ABERS, Rebecca. Op. cit. p. 33.

³⁷⁸ MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Op. Cit. p. 53.

³⁷⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 167.

³⁸⁰ Ibidem, p. 255/266.

³⁸¹ MOUFFE, C. Op. cit. p. 19.

democrática é incapaz de reconhecer a dimensão do antagonismo e seu caráter inerradicável, que decorre do pluralismo de valores. (...) De acordo com a abordagem deliberativa, quanto mais democrática uma sociedade, menos o poder será constitutivo das relações sociais. Se aceitarmos, contudo, que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal para a política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder mais compatíveis com valores democráticos.³⁸²

A crítica trazida nesta seara normalmente é ligada à ausência de discussão sobre o poder político, pois o pressuposto de que todos são iguais e aptos a expor seus argumentos escondem as assimetrias de poder presente na sociedade.

Outrossim, não se pode olvidar que a democracia deliberativa é pautada na igualdade, não apenas de oportunidade de acesso ao fórum deliberativo, mas também de capacidade de participação. Assim, se os pré-requisitos de deliberação mostram-se assimetricamente distribuídos, há uma evidente desvantagem para as minorias que já são rechaçadas no processo político³⁸³.

MENDES³⁸⁴, embora defenda o modelo deliberativo, lembra que os críticos veem que há uma opressão neste sistema e que a política deve ser baseada na preferência do conflito do que ao consenso. O dever de fornecer motivos e se engajar num debate retiraria das pessoas sua liberdade e a preferência de ficar calado. Afirmam, ainda, que não veem necessidade que as suas preferências sejam fruto de justificação racional.

AVRITZER e COSTA³⁸⁵ ressaltam a importância da crítica realizada por Nancy Fraser quanto ao reconhecimento dos *subaltern counterpublics*. Como informam, para Nancy as relações assimétricas de poder não são consideradas pela teoria deliberativa na formação da esfera pública nacional única e abrangente, pois no processo de formação da esfera pública há mecanismos de “seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos”.

Outrossim, os autores veem essa crítica de forma benéfica por conduzir a uma correção do sistema:

³⁸² Idem.

³⁸³ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. cit. p. 162.

³⁸⁴ MENDES, Conrado Hubner. Op. cit. p. 20/21.

³⁸⁵ AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004. p. 711

As críticas de Fraser e Gilroy representam para o modelo discursivo, e seu elogio implícito das possibilidades do diálogo e do universalismo, uma correção importante: tais críticas implicam a necessidade de construir estruturas específicas de captação dos interesses e públicos subalternos, além de alertarem para o risco implícito da ênfase do modelo discursivo na comunicação verbal. Com efeito, se o espaço público não se mostrar poroso à força expressiva não apenas dos argumentos, mas também da *performance* e das formas não-verbais de comunicação, este pode se prestar, indefinidamente, à reprodução do poder daqueles que historicamente dominaram o processo de produção do discurso verbal.³⁸⁶

No mesmo caminho, ACKERMAN³⁸⁷ aponta para o risco da falsa representação na escolha dos participantes da deliberação por conta da fácil possibilidade de manipulação diante do clientelismo político e oportunismo dos grupos comunitários. Para resolver a situação, o autor responsabiliza o governo na adoção de estratégias no desenho institucional para evitar tais problemas:

The problem with this form of pro-accountability reforms is the risk of false representation. Who can guarantee that those citizens chosen to participate in councils or those individuals who show up at participatory budget meetings represent the interest of the public as a whole? Aren't these spaces easily manipulated by clientelistic political parties and opportunistic community groups? This issue is always latent with such initiatives and it is the responsibility of the government side of these strategies to design the co-governance mechanism in such a way so as to avoid such problems of capture.³⁸⁸

Neste sentido, os deliberacionistas, para assegurar aos cidadãos condições mais paritárias de deliberação, propõem práticas de “*outreach*”, de intervenção profunda no sistema educativo, nas políticas sociais redistributivas, e no próprio sistema econômico.³⁸⁹

³⁸⁶ Ibidem, p. 713.

³⁸⁷ ACKERMAN, John. **Concept paper: Accountability & Society**. Washigton: Understanding Social Accountability: A Concept Review Workshop, 2004. (Comunicação verbal). Disponível em: http://commdev.org/files/1056_file_Draft_Concept_Paper_Account_Society_Ackerman_Jan_04.doc. Acesso em 15 de dezembro de 2015. p. 18.

³⁸⁸ ACKERMAN, John. Op. cit. p. 18. Tradução livre: “O problema com este tipo de reformas pro-accountability é o risco de falsa representação. Quem pode garantir que os cidadãos escolhidos para participar em conselhos ou aqueles indivíduos que aparecem nas reuniões de orçamento participativo representam o interesse do público como um todo? Não são esses espaços facilmente manipulados pelos partidos políticos clientelistas e grupos comunitários oportunistas? Esta questão está sempre latente com estas iniciativas e é de responsabilidade do lado do governo destas estratégias para projetar o mecanismo de co-governança, de tal forma, de modo a evitar tais problemas de captura.”

³⁸⁹ BRITO VIEIRA, Mónica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Op. cit. p. 163.

Inobstante às críticas, MENDONÇA posiciona-se no sentido de que o modelo deliberativo não ignora as assimetrias de poder nas comunidades políticas, pois “interesse e poder são conceitos úteis à matriz deliberacionista, ajudando a descortinar práticas opressivas e a refletir sobre a possibilidade de superação delas”³⁹⁰. Continua “aliás, o foco no debate argumentativo implica o reconhecimento de que os jogos de força existentes não devem ditar o rumo das decisões, o que ocorre, por definição, nas barganhas do liberalismo pluralista”³⁹¹.

Consigna-se, também, que apesar de haver uma pré-condição de igualdade, a deliberação pressupõe também a existência de diferentes pessoas e experiências, de modo a reconhecer a legitimidade do conflito e das diversas formas discursivas:

Daí a relevância de uma deliberação permeável à legitimidade do conflito e a diferentes formas discursivas, que saiba trazer ao processo deliberativo a experiência, os juízos situados, os interesses específicos, e as vozes disruptivas de camadas da população à partida mais desfavorecidas, menos versadas na formalização de argumentos, e menos confiantes na eficácia da sua participação política (Miguel, 2011). É que, muito embora o processo deliberativo se oriente à identificação e construção de esferas de “comunalidade”, em que todos nos possamos encontrar, ele não pode, para tal, fechar-se à verdadeira alteridade do outro, nem tão pouco à possibilidade, numa democracia sempre presente, de conflito político. Admitir à deliberação apenas o identificavelmente semelhante, e dela excluir tudo o que não se presta a tal identificação, é reduzir a interação democrática a um movimento de revolução em torno de si mesmo.

Por fim, ROBLES³⁹² ressalta que a democracia deliberativa não está pautada na homogeneidade das preferências individuais, mas no reconhecimento da heterogeneidade dela. Por isso, para o autor os resultados da deliberação somente poderão ser considerados democráticos se resultado de acordo livre e razoável entre iguais:

En otras palabras, los criterios de razonabilidad y de libre acuerdo son aspectos morales y políticos suficientes para avalar los resultados de una decisión y, por lo tanto, resultados con la justificación necesaria para ser tomados en cuenta políticamente.³⁹³

Assim, questiona o próprio autor se apenas os aspectos procedimentais são

³⁹⁰ MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Op. Cit. p. 58.

³⁹¹ Idem.

³⁹² ROBLES, José Manuel. Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa. **Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial**, vol. 7, núm. 1, 2011, pp. 45-67, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa México. p. 48.

³⁹³ Ibidem, p. 51.

suficientes para garantir uma deliberação que alcance um resultado justo. Como resposta, aponta para a improcedência da hipótese, pois utilizar instrumentos da democracia deliberativa para lograr decisões convenientes para apenas algumas pessoas é deslegitimar o elemento essencial da democracia deliberativa, qual seja o livre acordo entre os cidadãos. Neste sentido, o autor ressalta a importância do princípio da igualdade intrínseca e o princípio da autonomia pessoal de Robert Dahl.³⁹⁴

Ora, para FUNG e WRIGHT³⁹⁵, a participação de desiguais no processo não leva necessariamente a uma decisão injusta para sociedade, mas a participação isolada da classe mais abastada certamente não produzirá justiça, por isso a pergunta sobre quem participa da deliberação é tão importante no desenho institucional.

OLIVER³⁹⁶ também alerta que o consenso fabricado não pode ser tido ou confundido com a opinião pública válida, pois esta conta com pré-condições sociais, jurídicas e institucionais imprescindíveis:

Así, si en el estado asistencial los ciudadanos son simplemente «invitados» a legitimar las decisiones políticas de los partidos — sin poder participar en su elaboración —, Habermas demanda la formación activa de la voluntad colectiva — más allá de la aprobación individual y pasiva del poder y del derecho.³⁹⁷

Pelo exposto, depreende-se que embora, aparentemente, o modelo deliberativo de democracia acentue as assimetrias de poder e desigualdades dentro da sociedade, as pré-condições necessárias para se estabelecer esse modelo democrático com a igualdade entre as pessoas e o livre consenso acabam por rechaçar essa crítica.

³⁹⁴ Ibidem, p. 52 e 53.

³⁹⁵ FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin; ABERS, Rebecca. Op. cit. p. 34.

³⁹⁶ OLIVER, Miquel Comas i. El caso WikiLeaks como piedra de toque de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas. **Dilemata**. Año 4 (2012), n.º 8, p. 123-151. p. 126.

³⁹⁷ OLIVER, Miquel Comas i. Op. cit. p. 126.

4.2 Experiências de participação popular nos Municípios de Curitiba e Porto Alegre

Enfrentada a discussão sobre as assimetrias de poder e dominação, cuja resposta para uma efetiva participação depende das pré-condições de deliberação e do desenho institucional, desenvolver-se-á uma pesquisa empírica sobre as experiências de orçamento participativo na cidade de Porto Alegre e as Audiências Públicas na cidade de Curitiba. O objetivo da pesquisa neste ponto é avaliar se a participação popular por meio das audiências públicas implicam em medidas concretas no orçamento ou se a participação é apenas um processo demagogo.

A escolha da cidade de Porto Alegre se deve ao fato de esta ser a precursora na implementação do Orçamento Participativo, em 1989. Com vários anos de experiência no processo, pretende-se avaliar se a prática consolidou-se e se há efetividade na participação da população.

O município de Curitiba não possui uma tradição tão grande na seara da participação popular no orçamento, pois as audiências apenas iniciaram efetivamente em 2005, uma vez que entre 2001 e 2005 as audiências eram realizadas apenas formalmente em prol do cumprimento da determinação legal. Com uma história mais recente e uma população com tradição cultural não tão participativa, pretende-se avaliar se há efetividade da consulta popular.

Portanto, almeja-se estabelecer um vínculo entre teoria e prática, de modo a aferir das experiências de participação investigadas se há efetiva participação conforme os pressupostos da democracia deliberativa teorizados nos capítulos anteriores. Assim, do ponto de vista metodológico, a pesquisa é um estudo do desenho institucional dos modelos participativos implantados por Porto Alegre e Curitiba, para realizar ao final um breve comparativo entre suas instituições participativas orçamentárias.

4.2.1 Orçamento participativo em Porto Alegre

O Orçamento Participativo em Porto Alegre foi implantado em 1989, oriundo de uma tradição política de sociabilidade igualitária que promoveu, especial da década

de 50, movimentos comunitários e associações de bairro. Este patamar de tradição associativa diferenciado, aliado à redemocratização do país na década de 80 formou o ambiente propício para a proposição do Partido dos Trabalhadores de uma prática participativa.³⁹⁸

GENRO³⁹⁹ revela que a ideia de um Orçamento Participativo para Porto Alegre já começou na campanha para Prefeito em 1988⁴⁰⁰, quando o partido propunha a democratização das decisões por meio de Conselhos Populares com o objetivo de permitir aos cidadãos interferirem nas políticas públicas. Explica, ainda, que no final de 1990 o Orçamento Participativo já se desenhava como um novo fato político na relação entre a sociedade e o Estado, pois a percepção da sociedade de que havia um efetivo cumprimento das decisões tomadas em assembleia por uma base social pobre e mobilizada formou um novo imaginário popular⁴⁰¹.

A experiência de Porto Alegre foi tão inovadora que foi incluída como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do Mundo pelo Programa de Assentamento Humanos (Habitat/1996) da Organização das Nações Unidas. Inclusive gerou a publicação de um estudo pelo órgão tido como “uma Caixa de Ferramentas ou ‘Coletânea de Recursos’ a fim de aprofundar a compreensão sobre o Orçamento Participativo e ampliar sua aplicação”⁴⁰²:

A Caixa de Ferramentas baseia-se principalmente nas experiências de cidades latino-americanas, complementadas com algumas experiências recentes em cidades europeias. Entretanto, o UN-Habitat está recebendo um número crescente de pedidos de cidades na África e na Ásia, que gostariam também de introduzir o Orçamento Participativo. Com essa Caixa de Ferramentas, o Programa UN-Habitat pretende contribuir para a promoção de transferências inter-regionais da experiência do Orçamento Participativo.⁴⁰³

A prospecção internacional do projeto participativo ensejou a criação de um setor específico da prefeitura para assessorar, informar e orientar os Municípios do

³⁹⁸ AVRITZER, Leonardo. O orçamento... p. 21.

³⁹⁹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 10.

⁴⁰⁰ Interessante o esclarecimento sobre o momento político que AVRITZER faz em sua obra. Havia nesta eleição uma disputa entre dois partidos de esquerda, Partido dos Trabalhadores e Partido Democrático Trabalhista, na qual propostas participativas tomaram conta da debate eleitoral por ambos os partidos. AVRITZER, Leonardo. O orçamento... p. 24.

⁴⁰¹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 26/27.

⁴⁰² UN-Habitat. **72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo: campanha global pela governação urbana**. Quito: AH Editorial, 2004. p. 12

⁴⁰³ Idem.

mundo que procuram a cidade na busca de informações, estabelecendo locais de visita, roteiros, especialistas e materiais de divulgação em diversas línguas⁴⁰⁴.

A proposta de um Orçamento Participativo consolidou-se com o passar dos anos, bem como teve seu desenho institucional alterado e adaptado para melhor cumprir seu desígnio. A Prefeitura de Porto Alegre considera atualmente o Orçamento Participativo “um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população”⁴⁰⁵.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre tem base legal nas Constituições Federal e Estadual, assim como expressamente na Lei Orgânica do Município, no § 1º do artigo 116:

§ 1º – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Todavia, justamente para garantir essa plasticidade do instituto frente às necessidades locais, a regulamentação do Orçamento Participativo é realizada pelo Regimento Interno e não por uma lei municipal. O Governo Local entende que a “autorregulação é uma marca fundamental do Orçamento Participativo. A cada ano, os participantes analisam o Regimento Interno e o modificam, garantindo um processo dinâmico e em constante aperfeiçoamento.”⁴⁰⁶

Neste sentido, SOUZA⁴⁰⁷ coloca que não poderia ser de maneira diferente, pois o instituto não é, nem pode ser, uma obra perfeita e acabada sob o risco de ser expressão de autoritarismo e negação do processo dialético.

Assim, o Regimento Interno é discutido anualmente pelos participantes por meio de uma Comissão Paritária que propõe ajustes ao texto original.

As etapas do orçamento são definidas neste Regimento Interno que é aprimorado anualmente. O Orçamento Participativo acontece, então, em etapas constantes em um ciclo, o qual, desde 2012, caracteriza-se por três grandes

⁴⁰⁴ NAVARRO, Zander. Op. cit. p. 90.

⁴⁰⁵ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

⁴⁰⁶ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

⁴⁰⁷ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 48.

momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal⁴⁰⁸.

Para AVRITZER, um dos pilares de sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre são as características de seu desenho institucional, pois a “capacidade de introduzir assembleias regionais conciliando-as com a forma de conselho, assim como de redesenhar as regiões da cidade de modo a adequá-las ao processo deliberativo”⁴⁰⁹.

Assim, de fevereiro a abril Prefeitura organiza os dados e documentos para as reuniões preparatórias, quando apresenta o detalhamento Plano de Investimentos e Serviços (PIS), onde há a finalização da distribuição de recursos para as regiões e temas. Ao mesmo tempo, ocorrem as discussões e alterações do Regimento Interno nos fóruns regionais e temáticos.

Portanto, o ciclo inicia-se, propriamente dito, em abril com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o exercício seguinte e o Regimento Interno, critérios técnicos e gerais, os indicadores socioeconômicos e discute-se as chapas para Conselheiros e prioridades e demanda pela internet. As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

Interessante notar que apesar de configurar-se como um instrumento de democracia direta, o Orçamento Participativo de Porto Alegre também conta em seu próprio processo com o recurso da representação ao elegerem-se Conselheiros e Delegados.

Nas Assembleias Regionais e Temáticas, que se realizam de abril a maio nas dezessete Regiões e seis Temáticas do Orçamento Participativo, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

Nos Fóruns Regionais e Temáticos, de agosto a outubro, há hierarquização das obras e serviços eleitos como prioritários e os delegados são eleitos.

⁴⁰⁸ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

⁴⁰⁹ AVRITZER, Leonardo. O orçamento... p. 29.

Concomitantemente, o Conselho do Orçamento Participativo discute e vota a matriz orçamentária (que é a Lei Orçamentária propriamente dita).

Em seguida, ocorre a Assembleia Municipal, quando os novos Conselheiros tomam posse para exercício no próximo ano, há entrega da hierarquização das obras e serviços e ocorrem discussões de caráter geral.

Melhor explica-se a dinâmica dos órgãos institucionais da participação comunitária, que são os Fóruns de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo. Os Fóruns de Delegados são órgãos colegiais com função de consulta, controle e mobilização, cujo objetivo é aumentar o envolvimento da base comunitária, pois participa da preparação do plano de investimento, supervisiona as obras aprovadas pelo Conselho e executadas pelo Executivo e serve como intermediário entre o Conselho e as regiões temáticas⁴¹⁰. Já o Conselho do Orçamento Participativo é a principal instituição participativa para SILVA, pois é nele que “os cidadão eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para distribuição de recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas”⁴¹¹. O Conselho atua em duas etapas: de agosto a setembro discute a lei orçamentária (matriz orçamentária), quando fixa despesas e receitas conforme as prioridades temáticas definidas pelas regiões; de outubro a dezembro prepara o Plano de Investimentos que inclui uma lista pormenorizada das obras e serviços que o Conselho delibera prioritárias com a distribuição específica dos recursos para cada região e temática⁴¹².

Nesta senda, SILVA⁴¹³ considera que o Orçamento Participativo opera com base em três princípios. Primeiro todos os cidadãos têm direito a participar e as organizações comunitárias não detêm prerrogativas ou privilégios. O segundo princípio é a conjugação de regras de democracia direta, com a participação da população, e representativa, com a eleição de Conselheiros e Delegados. Por fim, os recursos são distribuídos conforme um combinação de critérios gerais – substantivos para definir prioridades – e critérios técnicos – de viabilidade técnica ou

⁴¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: **Reinventar a emancipação social: para novos manifestos**. Civilização Brasileira, 2009. p. 480.

⁴¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia... p. 480.

⁴¹² Ibidem, p. 484.

⁴¹³ Ibidem, p. 467.

econômica definidos pelo Executivo e normas jurídicas federais, estaduais e municipais.

Portanto, delineadas as características centrais do processo do Orçamento Participativo, é possível iniciar a análise do seu desenho institucional (Tabela 1) e de suas consequências (Tabela 2), conforme os postulados definidos no Capítulo II, item IV.

Primeiramente, não há dúvidas de que, utilizando-se a classificação do Fung e conforme já prescrito anteriormente⁴¹⁴, está-se diante de uma governança democrática participativa.

O segundo item da tabela refere-se a quem participa da deliberação do minipúblico, ou seja, como se dá seu recrutamento e seleção. Nesta seara, depreende-se do processo acima transcrito que Orçamento Participativo combina instâncias diretas e indiretas de deliberação, pois nas Assembleias e reuniões preparatórias e de hierarquização os cidadãos participam diretamente das decisões e deliberações. Apenas nos Fóruns de Delegados e no Conselho do Orçamento Participativo é que os cidadãos são representados por seus delegados e conselheiros eleitos.

A participação dos cidadãos nas Assembleias e Reuniões preparatórias é direta, pois as reuniões são abertas com direito individual a voz e voto a todos que queiram participar desde que tenham acima de 16 anos (de acordo com o critério de alistabilidade previsto no art. 14 da Constituição Federal) e comprovem serem moradores da região onde ocorre a deliberação. É interessante notar que organizações e indivíduos constituídos por delegação não recebem direito ao voto, tais como Associações de Moradores e seus representantes.

Portanto, a deliberação é aberta de modo geral a população interessada (residente na região) e com capacidade eleitoral.

Todavia, essa conclusão não é suficiente para o presente estudo, pois afirmar simploriamente que a deliberação está aberta a todos não quer dizer que todos participem ou que uma classe mais privilegiada não vá reproduzir seu maior poder. FUNG⁴¹⁵ bem coloca que há uma tendência a participarem das deliberações as

⁴¹⁴ Vide capítulo II, item IV.

⁴¹⁵ FUNG, Archon. Receitas.... p. 178.

peças que tomam conhecimento da oportunidade e dispõem de recursos, interesse e tempo para participarem, assim “as formas de participação política exibem padrões de participação que favorecem pessoas de status elevado”, restando excluídos do processo os cidadãos de baixo *status* e renda em razão das dificuldades econômico-sociais inerentes⁴¹⁶. Neste sentido, BAIOCCHI⁴¹⁷ relembra Bourdieu, para o qual a participação e deliberação apenas reproduziriam a hierarquia de poder.

Por isso, FUNG⁴¹⁸ entende necessária a implementação de formas de incentivo à participação de modo que os participantes sejam um ‘espelho da população geral’. FUNG⁴¹⁹, assim como CUNHA⁴²⁰, CORDEIRO⁴²¹ e SILVA⁴²², entendem que há um incentivo estrutural para participação da população menos afortunada ao destinar recursos públicos para a realização de obras de infraestrutura nas regiões onde majoritariamente vivem, ou seja, previamente à deliberação faz-se uma previsão de distribuição de maiores recursos para a regiões carentes de infraestrutura e serviços.

Portanto, o desenho institucional aponta para uma participação aberta e incentivada.

Em seguida, para continuar o delineamento do desenho institucional, questiona-se o que é discutido, ou seja, o tema da deliberação. É ofertada à população o debate sobre dezoito assuntos, chamados de prioridades temáticas: saneamento básico (drenagem e drenagem); saneamento básico (água e esgoto cloacal); habitação; pavimentação; educação; assistência social; saúde; circulação e transporte; áreas de lazer; esporte e lazer; iluminação pública; desenvolvimento econômico, tributação e turismo; cultura; saneamento ambiental; juventude; acessibilidade e mobilidade urbana; turismo; e trabalho e renda. Dentre esses, os

⁴¹⁶ FUNG, Archon. *Receitas...* p. 178.

⁴¹⁷ BAIOCCHI, Gianpaolo. *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment in Participatory Governance*. **Politics & Society**, Vol. 29, No. 1, March 2001 43-72. p. 47.

⁴¹⁸ O termo original utilizado por FUNG é “demographically mirror the general population”.

⁴¹⁹ FUNG, Archon. *Receitas...* p. 199.

⁴²⁰ CUNHA, Eleonora Schettini M. **Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Editora D'Plácido, 2014.

⁴²¹ CORDEIRO, André Passos. *Para definir o que é o Orçamento Participativo: uma leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989 a 2004*. Dissertação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

⁴²² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia...* p. 515.

cidadãos após deliberação elegem quatro assuntos que serão tidos como as prioridades temáticas para sua região⁴²³.

Igualmente, além das Assembleias Regionais, existem as Assembleias Temáticas, nas quais são seis os temas debatidos: Temática Educação Esporte e Lazer; Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Temática Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Temática Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho; Temática Cultura; e Temática Saúde e Assistência Social.

Portanto, a temática da deliberação é extremamente ampla e atinge praticamente a totalidade de assuntos que um orçamento municipal pode tratar. Dessa maneira, considera-se que o tema da deliberação trata de “investimento do orçamento em políticas públicas em larga escala” a exemplo da terminologia adotada por FUNG⁴²⁴.

O próximo item do desenho institucional é o modo deliberativo, assim entendido o método como organiza-se o minipúblico e o estilo das discussões. Ora, do procedimento acima destrinchado, depreende-se que é oportunizado aos participantes da Assembleia Regional discutir e definir investimentos e serviços específicos da Região e nas Assembleias Temáticas discutir e definir diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos.⁴²⁵ Também oportuniza-se ao cidadão “revisar a extensão e a qualidade da implementação dos projetos do orçamento do último ano”⁴²⁶. Todavia, a discussão limita-se ao montante do orçamento que será investido em determinada área, pois a efetiva formulação de políticas públicas continuam a cargo exclusivamente do Poder Executivo. Neste sentido, há grande influência do Poder Executivo no modo deliberativo e na agenda:

O OP de Porto Alegre é uma instância cujas decisões têm amplo escopo. No entanto, o corpo burocrático do governo municipal acaba por exercer forte influência, na medida em que a agregação de preferências por meio da escolha e hierarquização das demandas obedece a critérios eminentemente

⁴²³ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=35. Consulta em 22 de dezembro de 2015.

⁴²⁴ FUNG, Archon. Receitas.... p. 199.

⁴²⁵ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=1&p_secao=5. Consulta em 22 de dezembro de 2015.

⁴²⁶ FUNG, Archon. Receitas.... p. 199.

técnicos (LÜCHMANN, 2002). Outro limite ao poder de deliberação é o baixo percentual do orçamento público objeto de discussão, que nunca ultrapassou 10% do Orçamento Global, principalmente devido a limites legais como despesas vinculadas, com pessoal, custeio etc. Trata-se de um aspecto importante, que reduz as possibilidades de os governos investirem nas áreas mais pobres da cidade (SOUZA, 2001), gerando “escolhas trágicas” entre demandas prioritárias (LÜCHMANN, 2002). Ademais, como alerta Avritzer (2002b), o OP decide a alocação dos recursos, mas não ataca o ponto crucial da elaboração das próprias políticas municipais, totalmente a cargo do poder Executivo, não apenas em Porto Alegre, mas em todas as capitais estudadas.⁴²⁷

Assim, o modo deliberativo caracteriza-se por avaliar e reconciliar prioridades, mas não formular políticas públicas.

Continuando a esboçar o desenho institucional, sem grandes digressões, o Orçamento Participativo de Porto Alegre funciona conforme um ciclo que se estende por todo o ano, pois se inicia em fevereiro, logo após o recesso, e termina em dezembro. Outrossim, diante da divisão do Município em dezessete Regiões, ocorre de maneira descentralizada no Município. Logo, a recorrência no desenho institucional é frequente e descentralizada.

Por fim, as apostas são obviamente altas. Eis que diante do amplo espectro de temas tratados que determinam toda a política municipal, a vida do participante será fatalmente afetada pelas decisões tomadas nesta deliberação.

A Conexão entre a esfera pública e o Estado é percebida pelo empoderamento e pelo monitoramento daquilo que restou decidido. Em relação ao empoderamento (assim considerado quando as decisões tomadas em deliberação efetivamente influenciam na decisão), há alguns adendos a serem realizados. Tendo em vista que a Constituição Federal determina que o projeto do Orçamento Público deve ser apresentado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, o Conselho não opera com poder deliberativo incondicional. As deliberações do Conselho do Orçamento Participativo são tomadas por maioria simples e remetidas ao Executivo, que pode vetar alguma proposição. Neste caso, o veto volta para avaliação do Conselho que pode derrubá-lo por maioria absoluta e o tema retorna para o Prefeito para avaliação e decisão final (art. 38, parágrafo segundo, do Regimento Interno). Portanto, em que pese haver uma grande influência das decisões deliberativas do Conselho no

⁴²⁷ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012. p. 140.

Orçamento, elas não são absolutas. Todavia, SILVA⁴²⁸ informa que o poder de veto nunca foi exercido, pois o Executivo acompanha as discussões e quando houve alguma ressalva, explicou à comunidade e entraram em acordo. Ora, a possibilidade de externar opinião e convencer os demais é inerente ao processo da deliberação e discussão proposto por NINO na sua teoria democrática deliberativa⁴²⁹.

A pesquisa empírica de FEDOZZI⁴³⁰ aponta para uma avaliação positiva quanto ao poder de decisão. Assinala que os participantes de longos anos do Orçamento Participativo e os Conselheiros são os mais otimistas quanto ao poder de decisão, ao considerarem que 'sempre' ou 'quase sempre' as decisões deliberadas influenciam efetivamente o orçamento municipal. A justificativa para os 'novatos' não serem tão positivos seria as expectativas altas demais quanto ao atendimento das carências das comunidades em geral:

A opinião menos favorável sobre o poder de decisão no OP, por parte dos que possuem laços menos fortes com ele ou com entidades da sociedade civil, possivelmente se deva ao fato de que esses o avaliem a partir de expectativas altas quanto ao atendimento das carências das comunidades em geral. Já os conselheiros e os delegados têm a oportunidade (e o desafio) de vivenciarem, na prática, todas as fases do processo, o qual exige discussão e negociação com os outros moradores e com o Governo, até a aprovação das prioridades e do Plano de Investimentos. Assim, é provável que os representantes, após a execução das obras aprovadas, tenham maior satisfação com o poder decisório, comparativamente ao conjunto dos participantes que não vivenciaram essa experiência decisória. Além disso, é possível que os pertencentes a organizações sociais valorizem mais o OP, comparativamente ao período em que ele não existia, apesar da margem de atendimento das demandas anuais ser relativamente pequena.⁴³¹

Nesta toada, tem-se que o resultado deliberativo é agregado na redação final do Orçamento Público Municipal, o que torna o empoderamento alto⁴³².

Em relação ao monitoramento das decisões, há diversas previsões de acompanhamento das obras e serviços incluídos no orçamento por decisão da população. Lembra-se que uma das funções do Conselho do Orçamento Participativo é realizar o acompanhamento das obras e serviços. Outrossim, todo

⁴²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia... p. 526/527.

⁴²⁹ Ver Item III, do Capítulo II.

⁴³⁰ FEDOZZI, Luciano. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo, 2007. p. 38.

⁴³¹ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 38.

⁴³² FUNG, Archon. Receitas.... p. 199. BAIOCCHI, Gianpaolo. Op. cit. p. 28.

ano fiscal é iniciado com a prestação de contas do Plano de Investimento do ano anterior, assim como a Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução, de acordo com art. 40 do Regimento Interno.

Atualmente, as obras e serviços deliberados desde 1990 podem ser acompanhados diretamente pela população no site do Prefeitura, todavia o site encontra-se desatualizado desde 2010. A consulta resigna-se a mostrar se a demanda está em execução ou se foi concluída.

Mesmo com esta deficiência, percebe-se que há efetivo monitoramento das obras e serviços pela população e também pelo Conselho.

Portanto, o desenho institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser demonstrado pela seguinte tabela (proposta por FUNG):

Tabela 3 – Desenho Institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre

	Orçamento Participativo em Porto Alegre
1.1 Concepção e tipo <i>Desenho institucional para a esfera pública</i>	Governança democrática participativa
1.2. Quem? <i>Recrutamento e seleção</i>	Voluntário + incentivo
1.3. O quê? <i>Tema da deliberação</i>	Investimento do orçamento em políticas públicas em larga escala
1.4. Como? <i>Modo Deliberativo</i>	Avaliar e reconciliar prioridades
1.5. Quando? <i>Recorrência e iteração</i>	Frequente e descentralizado
1.6. Por quê? <i>Apostas</i>	Alta
<i>Conexão entre a esfera pública e o Estado</i>	
1.7. Empoderamento	Alto

1.8. Monitoramento	Alto
--------------------	------

Com tais dados é possível extrair algumas das consequências do desenho institucional (Tabela 2). O primeiro feixe investiga o caráter da participação.

Quanto à quantidade de participação, no ciclo do ano de 2015, participaram das Plenárias 22.661 pessoas⁴³³, que representam 2,06% do eleitorado apto (1.088.922 pessoas conforme dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul⁴³⁴). FUNG⁴³⁵, ao analisar os ciclos de 1999 e 2000, apontou para a participação da população em algo de 10% da população adulta e considerou a quantidade de participação alta. Não foi o que se observou no ciclo mais recente, em que a participação chega a apenas 2% dos eleitores aptos, o que nos leva à conclusão de que a quantidade de participação é no máximo moderada a baixa.

Em relação ao viés da participação, há expressiva participação das classes menos favorecidas por conta dos incentivos concedidos no processo. Empiricamente, BAIOCCHI⁴³⁶ e também MARQUETTI⁴³⁷ perceberam que a população de baixa renda (chamada por ele de baixa classe média) participa em grande escala do Orçamento Participativo de Porto Alegre (quase metade dos participantes ganha até quatro salários mínimos e um quarto estudou menos ou até o oitavo ano do ensino fundamental). Conclui MARQUETTI que o representante típico das rodadas pertence aos segmentos mais pobres da população e organizados, com baixa renda familiar e pouca ou nenhuma instrução. Por isso, o Orçamento Participativo “foi capaz de ‘colocar no poder’ setores pobres da população que nunca tiveram voz ativa na definição da ação do Estado”⁴³⁸.

⁴³³ Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_consulta/op_consulta.asp. Consulta em 22 de dezembro de 2015.

⁴³⁴ Disponível em: http://www.tre-rs.gov.br/apps/estatisticas/index.php?acao=busca_dados&tipo=1&formato_apresentacao=0&criterio_ordenacao=0&tipo_ordenacao=1&minimo_eleitores=1&maximo_eleitores=6999999&x=17&y=7. Consulta em 22 de dezembro de 2015.

⁴³⁵ FUNG, Archon. *Receitas...* p. 199.

⁴³⁶ BAIOCCHI, Gianpaolo. *Op. cit.* p. 47.

⁴³⁷ MARQUETTI, Ademir. *Participação e redistribuição: Orçamento Participativo em Porto Alegre. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez*, p. 129-156, 2003. p. 134.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 135.

Outro estudo levado a cabo por FEDOZZI⁴³⁹ revela que as mulheres são maioria na participação (54,5%⁴⁴⁰), contudo observa que dentre essas, o fato de não serem casadas determinou a participação, o que ainda revela uma desvantagem feminina. Quanto à idade dos participantes, o estudo aponta que historicamente há duas tendências: uma no crescimento percentual da participação da faixa dos 16 a 25 anos e dos que têm 50 anos ou mais e a diminuição da faixa de idade intermediária entre 34 a 41 anos. Todavia, a primeira faixa, mais nova, ainda é sub-representada nos eleitos para as instâncias do Orçamento Participativo (Delegados e Conselheiros), pois estes, em sua maioria, têm idade superior a 42 anos. No ciclo do Orçamento Participativo no anos de 2015, a faixa etária dos 46 a 60 anos com 31,34% foi a mais presente, seguida da faixa de 31 a 45 anos com 30,14%⁴⁴¹.

Quanto ao grau de instrução, etnia e renda a pesquisa de FEDOZZI⁴⁴² chega à mesma conclusão que a pesquisa de BAIOCCHI⁴⁴³ e MARQUETTI⁴⁴⁴, ou seja, a verificação da presença majoritária de participantes com apenas ensino básico, negros e amarelos e com renda até quatro salários mínimos leva à conclusão da efetiva inclusão dos setores sociais desfavorecidos. Todavia, FEDOZZI⁴⁴⁵ acrescenta um elemento a sua pesquisa: a relação inverte-se quando do mesmo levantamento de dados sobre os eleitos (Delegados e Conselheiros), que aponta para um domínio da escolaridade média ou superior e brancos, entretanto sem variação para o quesito da renda, permanece com a mesma representatividade dos participantes em geral.

Outro dado importante, que desmitifica a dificuldade e o desinteresse na participação da deliberação por trabalhadores com alta jornada de trabalho, foi a constatação da não associação entre maior tempo de participação no OP (em termos de anos) e jornada de trabalho com maior “horas livres”:

⁴³⁹ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 15.

⁴⁴⁰ No ciclo do Orçamento Participativo de 2015, a participação feminina alcançou a marca de 57,65%. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_consulta/op_consulta.asp. Consulta em 22 de dezembro de 2015.

⁴⁴¹ Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_consulta/op_consulta.asp. Consulta em 22 de dezembro de 2015.

⁴⁴² FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 17-21.

⁴⁴³ BAIOCCHI, Gianpaolo. Op. cit. p. 47.

⁴⁴⁴ MARQUETTI, Ademir. Op. cit. p. 134.

⁴⁴⁵ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 17-21.

Em seu conjunto, os dados revelam que o tempo livre, por si só, não é condição para a participação, seja nas assembleias ou nas instâncias que exigem maior dedicação ao OP. Há percentuais importantes que indicam provável “tempo livre” (cerca de 1/3 do público) dos participantes, mas que também mostram parcela significativa destes com elevada jornada de trabalho. A condição que parece realmente facilitar a participação é dada pelas situações sem horário de trabalho fixo, tais como “autônomos” e “aposentados”, como visto (Tabela 6), secundada pela situação dos “desempregados”.⁴⁴⁶

Todavia, para NAVARRO o instituto tal como desenhado já encontrou seu ápice e limite de expansão e a pergunta quem participa ainda não foi satisfeita:

Desta forma, a ideia ufanista de “cidade que participa” também não se sustenta, nem nos números e nem na realidade do processo. Parece mais do que empiricamente evidente que tem sido atingido um limite numérico de participação, cuja ampliação é improvável, se mantido o formato do processo como atualmente se organiza. Continuará a atrair setores bem delimitados da população da cidade, em regiões igualmente bem definidas, subjugando eventuais interesses de outros, não contemplados no processo, inclusive perpetuando uma crítica à representatividade do processo, usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico. A participação restringida encontra, como sua provável justificativa, exatamente a etiqueta partidária que vem marcando o processo desde sua origem, o que impede que o OP possa ser caracterizado como uma efetiva esfera pública, também discutido neste sintético comentário.⁴⁴⁷

No mesmo sentido, caminha a crítica traçada por ROSENFELD:

É bem verdade que a experiência do OP consegue canalizar demandas de faixas carentes da população, que encontram aí uma forma de manifestação e, aparentemente, de fazerem valer os seus direitos. Essas pessoas encontram, nas reuniões do orçamento participativo, um lugar de fala para expressar suas necessidades, quando não suas angústias. Faça-se, no entanto, a ressalva de que só a população que é canalizada para essas reuniões, na maior parte das vezes partidariamente, consegue essa forma de expressão. Estabelece-se, então, um confronto entre setores da população carente que é canalizado pelos diferentes setores do PT. Assinale-se, além disto, que o número de pessoas presentes é ínfimo em relação às regiões em que essas assembleias têm lugar. Por exemplo, reuniões de 500 pessoas são erigidas como “representativas” de regiões de 200.000 pessoas, sem que não houvesse nenhum tipo de delegação ou representação. Além disto, populações que a carência coloca abaixo de um certo nível de organização, nem conseguem se expressar, não tendo meios de atendimento de suas necessidades, ficando completamente à margem deste processo colocado como “exemplo” de democracia direta.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 22.

⁴⁴⁷ NAVARRO, Zander. Op. cit. p. 90.

⁴⁴⁸ ROSENFELD, Denis Lerrer. Op. cit. p. 18.

Assim, alerta-se que apesar de a deliberação ser pública e existirem incentivos à participação da população, o resultado não pode ser tido como um 'espelho da sociedade', pois é viciado por uma minoria direcionada partidariamente.

Por isso, conclui-se que o viés da participação é invertido aos mais favorecidos⁴⁴⁹.

O último item quanto ao caráter da participação na consequência do desenho institucional é a qualidade deliberativa. Relembrando FUNG, a boa deliberação "deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus próprios fins individuais e coletivos por meio da discussão, da livre associação, do levantamento de informação, do planejamento e da resolução de problemas"⁴⁵⁰. Várias são as características do desenho institucional que permeiam essa consequência. Do desenho institucional já apresentado, percebe-se haver um certo grau de qualidade deliberativa, uma vez que é oportunizada a todos a manifestação de ideias e o debate.

Agrega a esta discussão a qualidade de representação, pois o desenho institucional cumula participação direta e representativa por meio dos Delegados e Conselheiros. Neste sentido, SILVA expõe uma série de problemas que identificou, tais como autonomia dos representantes populares no Orçamento Participativo face ao governo (as demandas antes independentes foram internalizadas ao processo sem deixar espaço para outras sem direcionamento estatal), efetiva representação das concepções e posições das regiões pelos representantes e não de suas posições pessoais (aqui muito discute-se sobre o 'retorno', ou seja, transparência, prestação de contas e difusão de informação sobre o mandato), dificuldade de acesso à informação pelos Conselheiros e do intenso trabalho voluntário. Para SILVA, o tratamento dado às questões demonstra o "empenho dos setores populares de Porto Alegre em impedir que o OP caia nas armadilhas do velho sistema clientelista e autoritário"⁴⁵¹.

Não há como negar as dificuldades qualitativas que a deliberação enfrenta, seja a nível direto, seja representativo. Todavia, são enfrentadas à medida que surgem. Desse modo, a qualidade de deliberação ainda não é excelente, mas

⁴⁴⁹ FUNG, Archon. Receitas.... p. 202.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 184.

⁴⁵¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia... p. 526.

também não é ruim, o que nos leva a uma qualidade moderada de deliberação extraída do desenho institucional.

Os próximos três itens referem-se à aferição de informação e transformação individual. Quanto à informação aos representantes, o objetivo informacional do Orçamento Participativo é ambicioso, pois os representantes obtêm dos cidadãos informações detalhadas sobre as preferências nos projetos, assim como um *feedback* sobre os projetos, obras e serviços já implantados. Por isso, FUNG⁴⁵² ressalta a importância da recorrência da deliberação e do monitoramento dos resultados.

Em contrapartida, a informação aos cidadãos também é considerada alta, já que “os residentes também ganham conhecimento substancial (3.E) sobre onde, se for o caso, as dotações públicas são apropriadamente gastas, e sobre operações detalhadas, sucessos e fracasso de agências municipais”⁴⁵³. Bem ressalta SILVA⁴⁵⁴ que ter acesso à informação e compreendê-la é essencial para o funcionamento efetivo do Orçamento Participativo, por isso a Prefeitura de Porto Alegre tem se esforçado em transformar informações técnicas em dados mais acessíveis tanto à população como para os Conselheiros e Delegados (que conforme visto acima tem grande porcentagem de pessoas com baixa instrução). Outro dado importante quanto à informação da população, é o treinamento que os Conselheiros e Delegados recebem quando eleitos, conforme art. 7º do Regimento Interno. Este treinamento ocorre após a Assembleia Municipal, entre novembro e janeiro.

Quanto às habilidades democráticas e de socialização, a longevidade do instituto em Porto Alegre corrobora para uma participação mais ativa nos discursos da deliberação. A pesquisa promovida por FEDOZZI⁴⁵⁵ revela que à medida que as pessoas participam ano a ano dos fóruns deliberativos aumentam as possibilidades de aprendizagens interativas e dialógicas, pois as pessoas que declararam que ‘sempre falam’ frequentam as reuniões há mais de oito anos. Todavia, ainda, de 50 a 60% dos participantes nunca falam nas reuniões. Outro dado intuitivo trazido pela pesquisa é a maior habilidade de comunicação dos Conselheiros e Delegados.

⁴⁵² FUNG, Archon. Receitas.... p. 186.

⁴⁵³ Ibidem, p. 200.

⁴⁵⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia... p. 522.

⁴⁵⁵ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 28.

Assim, a principal conclusão da pesquisa é que o conhecimento das regras e funcionamento do Orçamento Participativo encoraja a participação ativa na fala e não apenas na votação das demandas. Neste sentido, tendo em vista que grande parte dos participantes ainda não delibera, a habilidade democrática e de socialização é considerada moderada⁴⁵⁶.

O terceiro feixe diz respeito à atuação estatal, assim entendido o controle popular e desempenho do Estado. A responsabilização dos agentes e organizações públicas (*accountability* oficial) é tida como alta por FUNG⁴⁵⁷ pois o Orçamento Participativo reduziu a corrupção e tornou a atividade pública mais transparente, o que resultou no estancamento dos vazamentos fiscais e crescimento de rendimentos reais disponíveis para investimento público.

HOROCHOVSKI e CLEMENTE exaltam a direta relação entre a responsabilização estatal e a prestação de contas:

Em Porto Alegre a transparência opera em linha com a responsividade dos agentes político-estatais, em face da submissão de parte, ainda que tímida, das políticas municipais à deliberação dos participantes no OP. O seu Regimento Interno prevê dispositivos que obrigam a gestão municipal a prestar contas e a honrar as decisões emanadas daquela instância. À população torna-se significativamente mais fácil entender o método orçamentário e, conseqüentemente, formular e apresentar seus inputs societais, possibilitando que estratos populacionais historicamente alijados das políticas pública tenham suas demandas consideradas e atendidas pelo poder público.⁴⁵⁸

SILVA⁴⁵⁹, então, subsume a credibilidade do contrato político do Orçamento Participativo tanto na eficácia das decisões como na responsabilização do Executivo e dos Conselheiros. Por isso, “até onde a responsabilização pode ir, o ato de prestar contas e de fornecer informação é crucial para inteligibilidade e transparência de todo o processo”⁴⁶⁰. Assim, AVRITZER⁴⁶¹ considera que o Orçamento Participativo inova no conceito de *accountability* administrativa quando da transformação do

⁴⁵⁶ FUNG, Archon. Receitas.... p. 202.

⁴⁵⁷ Ibidem, p. 200.

⁴⁵⁸ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012. p. 149.

⁴⁵⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia... p. 529.

⁴⁶⁰ Ibidem. p. 530.

⁴⁶¹ AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002. p. 590.

monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo, o qual resultou na redução de irregularidades no processo de licitação e forçou os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população nas questões técnicas também.

Todavia, em sentido contrário, ROSENFELD⁴⁶² constatou na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre uma tendência inversa em culpar as pessoas que participam de orçamentos pela não implementação da política pública, desresponsabilizando o prefeito mandatário. No mesmo sentido, o problema também nunca é causado pelo Prefeito, mas por seus Secretários e Assessores, experimentando a máxima: do “monarca nunca erra”, passa-se ao “Prefeito e Partido jamais erram”. Continua: “O que é inédito e incomparável com os mecanismos que protegiam a monarquia de direito divino é um elemento *sui generis*: não só os secretários erram, também o povo pode errar”⁴⁶³. O autor então resume:

Constata-se então, junto com a participação popular, uma culpabilização das pessoas não atendidas. O Prefeito e o Partido não aparecem, pois, como responsáveis dos problemas existentes. Produz-se uma estranha mistura entre “democracia participativa” e “desresponsabilização política”. Se o mecanismo emperrar, haverá sempre um “diabo ex-machina” responsável por tudo: o FMI, o modelo econômico neoliberal e FHC. A monarquia de direito divino não pretendia tanto.⁴⁶⁴

Quanto à justiça das decisões, aqui encontra-se uma correlação com o viés deliberativo acima tratado, sendo que a população de baixa renda é aquela que mais participa, inclusive por conta dos incentivos estruturais para participação. O resultado desse viés invertido é maior investimento em áreas carentes do Município, que traz justiça às políticas públicas⁴⁶⁵.

Em relação à eficácia das decisões, SILVA⁴⁶⁶ consigna que há eficácia destas, tendo em vista que anualmente aumenta o número de participantes que se declaram beneficiados pelas obras e serviços do Orçamentos Participativo. No mesmo

⁴⁶² ROSENFELD, Denis Lerrer. Op. cit. p. 17.

⁴⁶³ Idem.

⁴⁶⁴ Idem.

⁴⁶⁵ FUNG, Archon. Receitas.... p. 200.

⁴⁶⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia... p. 530.

sentido, VITALE⁴⁶⁷ expõe que cerca de 80% das demandas são executadas pelo Poder Público.

Por fim, o último feixe das consequências funcionais do desenho institucional diz respeito aos efeitos políticos, ou seja, a mobilização popular que o minipúblico provoca. O Orçamento Participativo tem grande impacto na sociedade de Porto Alegre, tanto que provoca efeitos políticos intensos com mobilização social.

Portanto, a seguinte tabela resume as consequências funcionais do desenho institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre:

Tabela 4 – Consequências funcionais do desenho institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre

	Orçamento Participativo em Porto Alegre
<i>Caráter de participação</i>	
2.1. Quantidade - engajamento cívico	Moderado a baixo
2.2. Viés da participação	Viés invertido em relação aos mais favorecidos
2.3. Qualidade deliberativa	Moderada
<i>Aferição de Informação e transformação individual</i>	
2.4. Informação aos representantes	Alta
2.5. Informação aos cidadãos	Alta
2.6. Habilidades democráticas e socialização	Moderada
<i>Controle popular e Desempenho do Estado</i>	
2.7. Accountability oficial	Alta
2.8. Justiça das políticas	Alta
2.9. Eficácia das políticas	Alta
<i>Efeitos Políticos</i>	
2.10. Mobilização Popular?	Alta

O objetivo desta análise foi investigar se a participação popular promovida no Orçamento Participativo de Porto Alegre realmente influenciava nas decisões e qual o papel de seu desenho institucional. Diante de todos os dados coletados, percebeu-se que a deliberação não é perfeita e encontra diversos obstáculos para sua

⁴⁶⁷ VITALE, Denise. Op. cit. p. 251.

concretização. Todavia, ao fim a deliberação acaba por influenciar efetivamente o Orçamento Público na destinação das verbas públicas, em que pese não poder propriamente formular políticas públicas.

4.2.2 Audiências Públicas em Curitiba

Assim como Porto Alegre, a ênfase na participação popular no Município de Curitiba inicia com uma disputa política nas eleições para o cargo de Chefe do Poder Executivo em 2004; todavia, o embate se deu entre um partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores) e um partido de direito (Partido da Social Democracia Brasileira)⁴⁶⁸.

A proposta do Partido dos Trabalhadores, cujo candidato era o Deputado Estadual Ângelo Vanhoni, era justamente implantar o Orçamento Participativo a semelhança do projeto originário de Porto Alegre e propunha grandes projetos, especialmente na área da segurança. Em contraproposta, o candidato Beto Richa propunha uma gestão menos tecnocrática, que marcava a estrutura administrativa de Curitiba desde a década de 70, no sentido de promover uma gestão mais próxima da população e resolver os problemas cotidianos da cidade.⁴⁶⁹

Nesta seara, por um pequena quantidade de votos⁴⁷⁰, o candidato Beto Richa ganha as eleições, adota o slogan “Curitiba, Cidade da Gente”⁴⁷¹ para sua

⁴⁶⁸ Interessante notar: “Curitiba estava sendo administrada há 16 anos a partir de um projeto de centro-direita conduzido por um grupo de urbanistas composto principalmente por Jaime Lerner, Rafael Grega e Cássio Taniguchi. No momento que antecede à campanha, em julho de 2004, a pesquisa Ibope mostrava que 27% da população avaliavam negativamente a gestão de Cássio, apontando para um possível desgaste do projeto. Diante deste cenário, o candidato Ângelo Vanhoni do PT se apresentava como a oportunidade de mudança, apoiado pelo capital eleitoral obtido na disputa de 2000, quando foi ao segundo turno e chegou a ameaçar o favoritismo de Cássio. Vale lembrar que Vanhoni ficou em segundo lugar com uma diferença de menos de 60 mil votos. Assim, a expectativa era de que em 2004 teríamos o “tira-teima” do partido na capital paranaense.” VEIGA, Luciana Fernandes; SOUZA, Nelson Rosário de; CERVI, Emerson Urizzi. Da expectativa de vitória à derrota: estratégias discursivas do PT em Curitiba e Porto Alegre em 2004. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, p. 99-135, Dec. 2011. p. 99.

⁴⁶⁹ VEIGA, Luciana Fernandes; SOUZA, Nelson Rosário de; CERVI, Emerson Urizzi. Op. cit. p. 109/118.

⁴⁷⁰ Em segundo turno, Beto Richa teve 35,059% dos votos e Ângelo Vanhoni 31,176%. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/resultado-da-eleicao-2004>, acesso em 15 de dezembro de 2015.

⁴⁷¹ PENDIUK, Fabio; DE SOUZA, Nelson Rosário. Da Cidade dos Urbanistas à Cidade De Gente? – A imagem de Curitiba na mídia e a construção dos cenários eleitorais de 2004 e 2008. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 1, n. 1. p. 45.

administração e lança o município no caminho das Audiências Públicas e não do Orçamento Participativo nos moldes petistas.

Desde 2001, as Audiências Públicas Orçamentárias como ferramentas de gestão do poder Executivo municipal com vistas à construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual eram obrigatórias aos Municípios, conforme art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 44 da Lei n. 10 257/2001 – Estatuto da Cidade. Todavia, apenas com a gestão de Beto Richa a partir de 2005 é que elas ganham destaque e adesão da população com propósitos participativos e não meramente formais como eram anteriormente.

A participação do cidadão nas escolhas políticas é algo novo para o curitibano, pois a cidade contava desde a década de 70 com um perfil tecnocrata estabelecido pelos chamados ‘urbanistas’⁴⁷². O cidadão tem papel secundário na formulação das políticas, pois “o discurso e as práticas dos urbanistas conectadas às suas ações voltadas para o planejamento/gestão racional e estético da cidade constituem a população como objeto a ser moldado, invés de sujeitos críticos dotados de autonomia”⁴⁷³.

O procedimento adotado por Curitiba é muito mais simples que o de Porto Alegre e não conta com regras formais de funcionamento materializadas por um Regimento Interno. O método e as condições de participação são estabelecidos unilateralmente pelo corpo técnico da prefeitura que apenas comunica os participantes na própria reunião.⁴⁷⁴

⁴⁷² Sobre os ‘urbanistas’: “Em Curitiba o que de fato ocorreu fora um projeto político bem sucedido (OLIVEIRA, 2000). Havia uma relação estreita entre os urbanistas, autoridades políticas e grupos de interesse. Essa dimensão política da institucionalização do planejamento foi um fator importante, bem com a dimensão técnica-racional. Oliveira (2000) ressalta que em outras cidades, tal como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, etc., também haviam técnicos qualificados e que estiveram à frente do processo elaboração e implementação dos seus respectivos planos diretores. Mas mesmo assim não foram bem sucedidos sobre a gestão urbana. O diferencial de Curitiba foi a coordenação de ações políticas. O grupo do IPPUC soube articular os interesses empresariais com o Plano Diretor, em especial os setores industriais e de especulação imobiliária²² (OLIVEIRA, 2000). O grupo dos políticos tecnocratas, iniciado com o neyismo na década de 1950 e fortalecido na figura de Lerner teve uma hegemonia clara até 2004. A sucessão de Lerner na PMC se deu nos anos de 1993 a 1996 quando a cidade foi governada por Rafael Greca, que em quase nada destoou do seu antecessor.” CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia deliberativa e esfera pública: a experiência das audiências públicas de Curitiba**. 2011. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política-Universidade Federal do Paraná. Curitiba. p. 68.

⁴⁷³ CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 73.

⁴⁷⁴ Apenas são realizadas chamadas para a participação no site da Prefeitura como ‘notícias’, não foi encontrada nenhuma outra forma de sistematização no site da Prefeitura.

O processo de construção, tanto do Orçamento Anual como Lei de Diretrizes Orçamentárias segue a mesma dinâmica: inicia-se com a atualização de receitas, em seguida analisa o cenário, os planos e projetos, ambos levados a cabo exclusivamente pelo Executivo. Somente após essa construção inicial é que o Executivo consulta a população pessoalmente por meio de Audiências Públicas nas nove Regionais (Ruas da Cidadania) e virtualmente pela página da Prefeitura no portal Curitiba Participe e pelo Facebook e Twitter. Em seguida, o Executivo condensa as propostas da participação e consulta as propostas dos órgãos municipais, para consolidar a sua proposta orçamentária.⁴⁷⁵

A segunda fase da participação popular acontece com a Audiência Pública, que ocorre uma única vez de maneira centralizada. Nela, a proposta do Município é apresentada à população de forma discursiva, normalmente pelo Secretário de Finanças.⁴⁷⁶

O processo não é marcado pelo viés deliberativo, pois configura-se apenas uma consulta da população sem efetivo poder decisório sobre os projetos.

Assim, delineado o processo de construção do Orçamento Público de Curitiba e o funcionamento da consulta popular, é possível iniciar a análise do seu desenho institucional (Tabela 1) e de suas consequências (Tabela 2), conforme os postulados definidos no Capítulo II, item IV.

Da mesma maneira que o Orçamento Participativo de Porto Alegre, não há dúvidas de que, utilizando-se a classificação do Fung e conforme já prescrito anteriormente⁴⁷⁷, está-se diante de uma governança democrática participativa.

O segundo item da tabela refere-se a quem participa da deliberação do minipúblico, ou seja, como se dá seu recrutamento e seleção. A participação se dá de maneira voluntária pela população, sem qualquer tipo de incentivo. Inclusive, pelos dados apresentados pelo próprio Município sobre o Orçamento Público de 2016, a participação virtual supera em muito a presencial: 985 mil pessoas impactadas pelo Facebook e Twitter com 245 sugestões, 3.187 participantes pelo portal Curitiba Participe com 5.921 sugestões, enquanto presencialmente, 2.600

⁴⁷⁵ Este processo foi o adotado para elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2016, disponível para consulta em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2016-audiencia-publica.pdf>.

⁴⁷⁶ Disponível para consulta em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2016-audiencia-publica.pdf>.

⁴⁷⁷ Vide capítulo II, item IV.

peças compareceram às Audiências Regionais, com 285 sugestões no atendimento pelo Prefeito e 719 sugestões com atendimento nas mesas temáticas⁴⁷⁸.

Não existe qualquer dado oficial sobre o perfil dos participantes das Audiências Públicas e muito menos dos participantes virtuais, o que, como bem explana CLEMENTE, já é um dado. Neste sentido, continua o autor:

Nas APs dos dois âmbitos a participação é totalmente aberta a todos os cidadãos, tanto os “não-organizados” (sem vinculação associativa) quanto os “organizados”. Nessa perspectiva, ela se mostra como uma esfera pública formal que atende aos preceitos da teoria deliberativa. No entanto, os participantes na sua maioria são Associações de Moradores e de Amigos de Bairro que buscam pressionar o executivo para a melhoria de aparelhos urbanos, apresentando demandas que passam mais por uma dimensão cooperativa para com o Estado do que pela via do conflito político-ideológico, oferecendo um tipo de padrão de legitimidade democrática que se têm os “ares” dos modelos corporativistas de tomadas de decisão (OFFE, 1989).⁴⁷⁹

Quanto ao próximo item, não há diferença do Orçamento Participativo de Porto Alegre, pois o tema da deliberação é amplo e agrega todo o orçamento público. Os temas disponibilizados nas fichas são: vias; trânsito, segurança; saúde, meio ambiente; esportes; saneamento básico; ação social; educação; cultura; habitação; iluminação; urbanismo; e outros⁴⁸⁰. Portanto, considera-se que o tema da deliberação trata de “investimento do orçamento em políticas públicas em larga escala”.

O próximo item do desenho institucional é o modo deliberativo, lembra-se, assim entendido o método como organiza-se o minipúblico e o estilo das discussões.

Conforme esclarece CLEMENTE⁴⁸¹, as Audiências Públicas Regionais são presididas e organizadas pelo Poder Executivo, que fortemente direciona o processo. Ao cidadão participante é entregue uma ficha onde preenche seu nome, a área que a Prefeitura deveria priorizar no Orçamento e sugestões. As fichas são

⁴⁷⁸ Disponível para consulta em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2016-audiencia-publica.pdf>.

⁴⁷⁹ CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 90.

⁴⁸⁰ Disponível para consulta em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2016-audiencia-publica.pdf>.

⁴⁸¹ CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 81.

distribuídas na mesa diretiva conforme o assunto e encaminhadas para os técnicos respondem os questionamentos e apontamentos dos folhetos.

Em que pese os participantes realizarem proposições, os dados condensados pela Prefeitura mostram que o único intuito é aferir os temas que a população apresenta maior demanda em cada uma das regionais⁴⁸². Dessa maneira, o modo deliberativo cerca-se apenas sobre a aferição de prioridades.

Quanto à recorrência, as audiências são regionais (nove) e ocorrem anualmente, separadamente para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para a Lei Orçamentária Anual. Não há definição precisa de quando ocorrerão, pois anualmente o governo municipal marca as audiências conforme a sua conveniência. Diferentemente de Porto Alegre, não há continuidade nos trabalhos durante o ano.

Já as apostas são moderadas, uma vez que se de um lado são altas por conta dos temas tratados que determinam toda a política municipal e por conseguinte a vida do participante, o caráter apenas consultivo e não decisório que reveste esse desenho institucional acaba por 'esfriar'⁴⁸³ a deliberação e as expectativas dos participantes.

Neste sentido, o próximo item, o empoderamento, já tem sua parcial resposta. Trata-se de um minipúblico com baixo empoderamento, na medida em que não há qualquer garantia que a deliberação efetivamente influencie a confecção do Orçamento Público. Não apenas há ausência de vinculação à deliberação pública como também as informações sobre a influência da sua participação são irrisórias, uma vez que o Executivo não apresenta informações claras sobre o montante do orçamento que foi direcionado às reivindicações nem as demandas que foram contempladas no Orçamento.

Consequentemente, se não há informação alguma sobre a influência da deliberação no orçamento, o monitoramento é impossível pelos cidadãos.

Pelo exposto, o desenho institucional das Audiências Públicas para o Orçamento de Curitiba pode ser resumido na seguinte tabela:

Tabela 5 – Desenho Institucional das Audiência Públicas do Orçamento de Curitiba

⁴⁸² Disponível para consulta em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2016-audiencia-publica.pdf>.

⁴⁸³ FUNG, Archon. Receitas.... p. 181.

	Audiências Públicas do Orçamento de Curitiba
1 Concepção e tipo <i>Desenho institucional para a esfera pública</i>	Governança democrática participativa
2. Quem? <i>Recrutamento e seleção</i>	Voluntária
3. O quê? <i>Tema da deliberação</i>	Investimento do orçamento em políticas públicas em larga escala
4. Como? <i>Modo Deliberativo</i>	Aferição de prioridades
5. Quando? <i>Recorrência e iteração</i>	Anual e descentralizada
6. Por quê? <i>Apostas</i>	Moderadas
<i>Conexão entre a esfera pública e o Estado</i>	
7. Empoderamento	Baixo
8. Monitoramento	Nenhum

Definido o desenho institucional deste minipúblico, passa-se à análise das consequências funcionais.

O primeiro feixe refere-se ao formato da participação. Quanto à quantidade, conforme os dados apresentados para o Orçamento de 2016, percebe-se uma participação muito mais incisiva virtualmente do que presencialmente. Somando-se o participantes virtuais e presenciais, totalizaram 5.787 participantes, o que, mesmo assim, representa apenas 0,46% do eleitorado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral nas eleições de 2014 (1.240.946 eleitores)⁴⁸⁴. Se levar-se em conta apenas a participação presencial, o índice cai para 0,20%. Ressalta-se que neste cálculo foram excluídas as 985 mil pessoas impactadas pelo Facebook e Twitter, conforme informação da Prefeitura Municipal, pois não representa as pessoas que

⁴⁸⁴ Informação disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>.

efetivamente participaram da deliberação. Quantitativamente, portanto, a participação é muito baixa.

O viés da participação não é facilmente aferido, pois nem a própria administração tem conhecimento sobre o público que frequenta as reuniões ou envia sugestões pela internet. Todavia, do desenho institucional que combina participação presencial e virtual, possíveis obstáculos para a população mais carente seriam o acesso à internet e o horário que as reuniões se efetivaram (das 16h às 18h). Diante da ausência de informações mais precisas e da livre possibilidade de participação pela população, considera-se o viés representativo.

Já a qualidade deliberativa é prejudicada pelo modelo adotado, o qual não incentiva o diálogo:

No que reporta às discussões, em todas as APs da PMC os procedimentos comunicativos são por meio de microfones que são monopolisticamente coordenados pela mesa diretiva. Em poucos casos há microfones sem fio que vão até o público. Assim, os microfones são mal usados no que diz respeito aos procedimentos dialógicos. Em muitos casos os cidadãos precisam ir buscá-los na mesa diretiva, privilegiando os que estão mais próximos dela. Nas APs que apresentam um “auditório” com um “público ansioso e agitado”, os funcionários das Regionais até procuram levar os microfones para os cidadãos. Vereadores e demais autoridades políticas que transitam entre uma e outra AP possuem prerrogativa de fala, eles podem utilizar o microfone quando querem para realizar seus pronunciamentos, quase sempre de enaltecimento à PMC e ao Prefeito. Há uma clara tentativa de racionalização dos discursos através do controle dos meios comunicativos. A comunicação, elemento central da prática deliberativa, deixa muito a desejar denotando a dificuldade de rompimento das barreiras sistêmicas instrumentais, nesse modelo.⁴⁸⁵

CLEMENTE⁴⁸⁶ também considera que mesmo quando há embate argumentativo, o Poder Executivo toma uma posição defensiva de justificação do *status a quo*, normalmente de maneira técnica e de difícil compreensão para a maior parte da população. Deste relato também depreende-se a ausência de deliberação entre os participantes em si, pois a Audiência Pública desenvolve-se dualmente, com a população de um lado e o Poder Executivo do outro.

O segundo feixe de análise diz respeito à aferição de informações e transformação individual. A informação aos representantes parece ser o principal objetivo deste minipúblico, posto que as demandas não são vinculantes.

⁴⁸⁵ CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 82.

⁴⁸⁶ Ibidem, p. 83.

CLEMENTE considera que as demandas funcionam como um ‘termômetro social’ para o Poder Legislativo que acaba por propor emendas com o fim de implementar algumas das demandas apresentadas pela população:

Como já foi dito, as APs não possuem poder decisório, apenas consultivo. A decisão é prerrogativa do executivo municipal, mais especificamente da SEPLAN (vinculada diretamente ao IPPUC) e SMF (Secretaria Municipal de Finanças). Todavia, se não há decisão, há pressão. Mesmo com um formato que não ajuda a promover o diálogo, houve muitos momentos de contestação e elementos de conflitos argumentativos. O mesmo também vale para a CMC, onde não há poder decisório, apenas consultivo. Pois, os parlamentares procuram realizar suas emendas à LDO e à LOA com vistas às demandas apresentadas pela população nas APs (que serve como uma espécie de “termômetro” social), onde também tem pressão por parte da sociedade civil, em menor medida que no executivo, mas há.⁴⁸⁷

A informação aos participantes, todavia, não tem o mesmo grau de satisfação. Ainda arraigado com a cultura tecnocrata herdada pelo Município, muitas das informações são técnicas e de difícil compreensão pela população:

Outro aspecto importante a ressaltar é a forte presença da burocracia municipal (um representante de cada órgão de serviços da PMC e demais funcionários espalhados no “público” do auditório) nas APs do executivo para sanar as dúvidas e responder as demandas populares. A comunicação plasma-se, portanto, pelo discurso tecnocrático, o qual a maioria dos representantes da sociedade civil não tem condições de responder ou discutir, prevalecendo uma desconstrução dos argumentos das demandas sociais e do processo deliberativo. Fica a percepção da prevalência da racionalidade sistêmica, de viés instrumental e estratégico por parte da PMC sobre decisões estatais.⁴⁸⁸

Entretanto, não se pode negar que há disponibilização de informação e vontade do Município em responder aos questionamentos.

Em que pese o instituto já contar com dez anos de implementação, a habilidade e disposição democrática dos participantes ainda é baixa. Não há uma tradição de acompanhamento das reuniões pela população como no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Assim como também o discurso não é incentivado pelo Poder Executivo, conforme visto acima.

O terceiro feixe das consequências funcionais refere-se ao controle popular e Desempenho do Estado. A *accountability*, entendida como a responsabilização do

⁴⁸⁷ Ibidem, p. 82.

⁴⁸⁸ CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 90.

Estado, é comprometida pela ausência de uma estrutura decisória, “uma vez que o controle sobre o Estado torna-se quase informal, não havendo mecanismos que vinculem institucionalmente o produto das APs à execução efetiva do orçamento”⁴⁸⁹.

No mesmo sentido caminha a análise da justiça e eficácia das políticas públicas, uma vez que sem uma clara indicação de como a deliberação das Audiências Públicas impactam no orçamento é impossível aferi-las.

Por fim, há mobilização popular nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba? Diante de todas as consequências analisadas, pode-se dizer que a mobilização popular é baixa frente ao potencial que teria. A população não se sente atraída a participar conforme demonstram o números dos últimos cinco ciclos orçamentários. Em 2012 a Prefeitura não disponibilizou o número de participantes, mas indicou o recebimento de 25.575 sugestões⁴⁹⁰. Esse número caiu em 2013 para 22.331⁴⁹¹. Em 2014, contou com 14.836 sugestões⁴⁹². Para em 2015 contar com apenas 6.641 sugestões⁴⁹³, número que se manteve quase igual para o Orçamento de 2016 (7.170).⁴⁹⁴

Assim, as consequências funcionais do desenho institucional podem ser assim representadas:

Tabela 6 – Consequências funcionais do desenho institucional das Audiência Públicas do Orçamento de Curitiba

	Audiências Públicas do Orçamento de Curitiba
<i>Caráter de participação</i>	
1. Quantidade - engajamento cívico	Baixa
2. Viés da participação	Representativo
3. Qualidade deliberativa	Baixa
<i>Aferição de Informação e transformação individual</i>	
4. Informação aos representantes	Alta

⁴⁸⁹ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 150.

⁴⁹⁰ Disponível em <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2012-audiencia-publica.pdf>

⁴⁹¹ Disponível em <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2013-audiencia-publica.pdf>

⁴⁹² Disponível em

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/ldo_2014_ppa_2017_audiencia_publica.pdf

⁴⁹³ Disponível em <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2015-audiencia-publica.pdf>

⁴⁹⁴ Disponível em <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/loa-2016-audiencia-publica.pdf>

5. Informação aos cidadãos	Moderada
6. Habilidades democráticas e socialização	Baixa
<i>Controle popular e Desempenho do Estado</i>	
7. Accountability oficial	Baixa
8. Justiça das políticas	Baixa
9. Eficácia das políticas	Baixa
<i>Efeitos Políticos</i>	
10. Mobilização Popular?	Baixa

AVRITZER⁴⁹⁵ ressalta que dentre os quatro tipos de casos de Orçamentos Participativos, o primeiro deles é o introduzido apenas a nível administrativo, no qual os elementos deliberativos do instituto são relativizados e as formas de inclusão da população são secundárias. Neste caso, o Orçamento Participativo não passa de uma articulação conservadora dos elementos participativos que objetiva apenas a criação de novos mediadores entre a sociedade civil e a sociedade política. É o caso das Audiências Públicas do Orçamento de Curitiba.

4.2.3 Análise comparativa dos desenhos institucionais dos minipúblicos

O presente estudo trouxe uma perspectiva um pouco diferenciada dos estudos análogos, pois ao invés de comparar duas propostas de Orçamentos Participativos, optou-se pela comparação de uma experiência participativa legalmente obrigatória todavia mais estruturada e o Orçamento Participativo mais antigo no país.

Desta feita, é interessante apreciar a tabela comparativa dos desenhos institucionais dos minipúblicos estudados:

Tabela 7 – Comparativo do desenho institucional dos Minipúblicos

	Orçamento Participativo em Porto Alegre	Audiências Públicas em Curitiba
1 Concepção e tipo	Governança democrática	Governança democrática

⁴⁹⁵ AVRITZER, Leonardo. O orçamento... p. 55/56.

<i>Desenho institucional para a esfera pública</i>	participativa	participativa
2. Quem? <i>Recrutamento e seleção</i>	Voluntário + incentivo	Voluntária
3. O quê? <i>Tema da deliberação</i>	Investimento do orçamento em políticas públicas em larga escala	Investimento do orçamento em políticas públicas em larga escala
4. Como? <i>Modo Deliberativo</i>	Avaliar e reconciliar prioridades	Aferição de prioridades
5. Quando? <i>Recorrência e iteração</i>	Frequente e descentralizado	Anual e descentralizada
6. Por quê? <i>Apostas</i>	Alta	Moderadas
<i>Conexão entre a esfera pública e o Estado</i>		
7. Empoderamento	Alto	Baixo
8. Monitoramento	Alto	Nenhum

Em que pese a diferença da complexidade do processo entre os dois minipúblicos, percebe-se que os dados extraídos da tabela do desenho institucional são muito parecidos. A maior diferença diz respeito ao empoderamento e o consequente monitoramento.

No Orçamento Participativo de Porto Alegre é possível distinguir no documento final encaminhado à Câmara de Vereadores as demandas da população provenientes do espaço deliberativo, bem como é possível acompanhar o andamento das obras e serviços. Já as Audiências Públicas de Curitiba apresentam-se meramente como instrumentos de consulta da população para se aferir prioridades, sem que seja possível à população identificar no documento final as demandas expostas na deliberação.

Essa diferença primordial entre os modelos acarreta consequências funcionais muito distintas, conforme se percebe da tabela comparativa:

Tabela 8 – Comparativo das consequências funcionais do desenho institucional dos minipúblicos

	Orçamento Participativo em Porto Alegre	Audiências Públicas em Curitiba
<i>Caráter de participação</i>		
1. Quantidade - engajamento cívico	Moderado a baixo	Baixa
2. Viés da participação	Viés invertido em relação aos mais favorecidos	Representativo
3. Qualidade deliberativa	Moderada	Baixa
<i>Aferição de Informação e transformação individual</i>		
4. Informação aos representantes	Alta	Alta
5. Informação aos cidadãos	Alta	Moderada
6. Habilidades democráticas e socialização	Moderada	Baixa
<i>Controle popular e Desempenho do Estado</i>		
7. Accountability oficial	Alta	Baixa
8. Justiça das políticas	Alta	Baixa
9. Eficácia das políticas	Alta	Baixa
<i>Efeitos Políticos</i>		
10. Mobilização Popular?	Alta	Baixa

O baixo empoderamento e a conseqüente impossibilidade de monitoramento dos resultados da deliberação enfraquecem o minipúblico da Audiência Pública de Curitiba, que, conforme visto, diminuiu ano a ano.

Ora, a ausência de vinculação dos resultados da deliberação na política pública proposta por meio da Lei Orçamentária Anual não quer dizer que o Executivo não as implemente efetivamente ou que não influenciem o Orçamento. Porém a simples ausência da garantia de influência das decisões no Orçamento levam as Audiências Públicas de Curitiba a apresentarem consequências funcionais baixas em quase todos os itens propostos por FUNG, tais como, quantidade de participação, qualidade deliberativa, habilidades democráticas e de socialização, accountability oficial, justiça das decisões, eficácia das políticas e mobilização popular.

Em suma, comparativamente, depreende-se dos modelos que a vinculação clara e notória dos resultados da deliberação é essencial para qualificar a

participação na teoria deliberativa. A ausência de empoderamento do minipúblico leva ao seu enfraquecimento e à baixa mobilização popular.

Com efeito, percebeu-se que as orientações ideológicas dos grupos que implantaram, bem como as bases comunitárias das experiências participativas, influenciam seus desenhos institucionais e seus resultados. Lembra-se que o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi fundado nas bases das associações comunitárias⁴⁹⁶ que demandavam uma participação efetiva.

Por outro lado, as Audiências Públicas de Curitiba não foram uma demanda propriamente da população, mas uma resposta à proposta de outro candidato vencidos nas eleições. Por isso, HOROCHOVSKI e CLEMENTE consideram a possibilidade de que o baixo desempenho do espaço deliberativo seja além de esperado premeditado:

Seguindo a mesma linha de raciocínio, quando se trata de um processo de cima para baixo, estabelecido por um grupo político tradicionalmente autoritário e respondendo mais a pressões institucionais do que à meta de democratizar o espaço público, limites mais sensíveis colocam-se, como parece acontecer em Curitiba. Nesse caso, o tímido desempenho em face dos pressupostos da democracia deliberativa talvez não seja um efeito imprevisto e indesejável, mas sim decorrência dos objetivos estratégicos dos sujeitos que hegemonomizam o jogo político.⁴⁹⁷

Não se pode menosprezar a tentativa de inclusão da população nas tomadas de decisões e formulação de políticas públicas, porém o que se depreende dos resultados obtidos é que a ausência de transparência na construção do Orçamento Público de Curitiba leva a experiência participativa a níveis insatisfatórios de implementação dos pressupostos da teoria democrática deliberativa, conforme os postulados apresentados⁴⁹⁸.

Neste sentido, o que se pode arguir, em consequência, é a legalidade do ato administrativo (Orçamento Público) que inobstante cumpra a obrigação legal de realizar Audiências Públicas não inclui no documento final as decisões e anseios dos cidadãos participantes. Ou seja, uma interessante questão se impõe: há vinculação da *'ratio decidendi'* da participação popular no ato administrativo que a segue?

⁴⁹⁶ AVRITZER, Leonardo. A inovação.... p. 17.

⁴⁹⁷ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Op. cit. p. 150.

⁴⁹⁸ Vide Capítulo 2.

Melhor explica-se, a conclusão da análise empírica de dois minipúblicos foi que a ausência de vinculação dos resultados da deliberação no ato administrativo final (projeto de orçamento público) levou à ineficiência da experiência deliberativa. Neste sentido, a questão que se impõe à análise é se o baixo empoderamento do público participativo além de comprometer a participação popular viciaria o ato administrativo.

Primeiramente, há que se resgatar as lições do primeiro capítulo onde se sustentou que é pressuposto do Estado Social e Democrático de Direito, em contraposição ao Estado Liberal, um ideal de participação dos cidadãos, que não se restringe apenas à representação e ao direito de voto. Não se olvida, por sua vez que, a Constituição Federal de 1988 confirma a adoção do Estado Social e Democrático de Direito com práticas participativas, pois mesmo ao adotar o sistema representativo é carregada de peculiaridades que fomentam a participação da população.

Por este motivo, afirmou-se que o direito à participação solidifica o princípio democrático, dentro do Estado Social e Democrático de Direito, e submete-se ao regime de direitos fundamentais. Ora, o direito de participação concretiza o Estado Democrático de Direito pois é um princípio estruturante da República Federativa Brasileira e, por isso, submete-se ao regime de direitos fundamentais⁴⁹⁹.

Com efeito, no Estado Social e Democrático de Direito vige o princípio da socialidade, entendido como a socialização do Estado e a estadualização da sociedade, que leva ao estabelecimento de uma democracia econômica e social e sobretudo de uma democracia política, revelando a importância dos direitos políticos⁵⁰⁰. Assim, há um processo de recíproca ingerência do Estado na sociedade e da sociedade no Estado, que leva à generalização e ao aprofundamento das regras da democracia política⁵⁰¹.

Desta feita, se a participação popular influencia o modelo de Estado a ponto de se tornar um pressuposto deste, o descaso do Estado com a vontade da população expressada pela participação direta por ele mesmo proposto vicia o ato administrativo de modo a considerá-lo nulo. Assim, não basta para o modelo de

⁴⁹⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. Cit. p. 27.

⁵⁰⁰ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo...** p. 221/222.

⁵⁰¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit. p. 71.

Estado adotado por nossa Constituição Federal o cumprimento dos procedimentos formais de participação popular com a simples oitiva da população. É essencial que o resultado da deliberação efetivamente influencie o ato administrativo, caso contrário está-se diante de uma massa manipulada pela Administração Pública que formula uma participação de 'faz de conta' pois apenas faz de conta que ouviu os anseios da população pseudolegitimando seus atos.

FIGUEIREDO⁵⁰², portanto, considera que a audiência pública não é uma mera formalidade legal e sem relevância, inclusive diante da relevância da participação popular na Constituição Federal de 1988. Para a autora, a Audiência Pública depois de documentada é um fato administrativo e jurídico, já que jurisdicionado e essencial para a validade do procedimento insculpido em lei. Assim, não basta a simples realização de uma audiência pública para que se cumpra o requisito de validade, pois é necessário um diálogo entre o poder público e a população:

Obviamente a audiência pública não é para que a Administração apresente categoricamente sua escolha, efetuada anteriormente e, cumpra, apenas e tão-somente, etapa formal. Sua finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas. Enfim, faz-se necessária intercomunicação. Não se trata de um monólogo, mas, sim, de diálogo entre as autoridades e os cidadãos.⁵⁰³

Não por outra razão, a adoção de uma democracia deliberativa pautada no procedimentalismo substantivo ganha importância, pois deve haver um procedimento definido a se cumprir, bem como a determinação de respeito a Constituição e aos direitos fundamentais pelo resultado da deliberação, a teor da teoria democrática deliberativa de Carlos Santiago Nino exposta no segundo capítulo. Por isso, tem-se que os pressupostos da participação e o desenho institucional adotado determinam a deliberação. Lembra-se que para NINO o valor epistêmico da democracia está "na busca da solução mais adequada mediante práticas discursivas coletivas e(ou) individuais, e põe em evidência a imparcialidade

⁵⁰² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual. A audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 237-250, 2002. p. 241

⁵⁰³ Idem.

como requisito essencial para a busca dessa solução⁵⁰⁴. Nesta toada, NINO⁵⁰⁵ compreende que a unanimidade parece ser o equivalente funcional da imparcialidade, ou seja, desde que todos aqueles que puderem ser afetados tenham tido a oportunidade de participarem efetivamente da discussão, de expressarem seus interesses e justificarem seus posicionamentos, a decisão tomada será, provavelmente, imparcial e moralmente correta, sempre que todos a aceitarem livremente e sem coerção.

Todavia por limitações temporais óbvias à deliberação, NINO⁵⁰⁶ concebe que a forma institucionalizada da democracia é a regra da maioria. Entretanto, a passagem da unanimidade para a regra da maioria não se justifica na proximidade desta com aquela, mas legitima-se no processo de discussão moral com certo limite de tempo. Neste sentido, a imparcialidade será melhor preservada por meio da discussão moral do que por qualquer outro procedimento de tomada de decisões coletivas.

Esse processo de discussão é exatamente o que a participação popular nas audiências públicas deveria proporcionar, pois, além de concretizar o Estado Social e Democrático de Direito, exprimiria as pretensões da sociedade.

Nesta perspectiva fica evidente a gravidade do ato que macula a participação da população.

CLÉVE bem coloca a necessidade da participação da população na formulação e no controle do orçamento público frente aos contingenciamentos arbitrários do poder público:

Lamentavelmente, o que tem ocorrido na trágica experiência orçamentária brasileira, é que o poder público muitas vezes se vê autorizado a estabelecer contingenciamentos arbitrários, praticamente nulificando as rubricas sociais (moradia, esgotamento sanitário etc.) isso, é imperiosa a luta por um rígido controle da execução orçamentária, exigindo-se que a lei orçamentária, experimentadas condições de normalidade, seja cumprida tal como aprovada pelo Congresso Nacional. Daí a necessidade de compreender-se a peça orçamentária como lei que vincula, razão pela qual não pode ser tida como mero ato legislativo autorizativo. Se a lei impõe um programa (orçamento-programa), o cumprimento do programa deve ser controlado. Está-se com isso a defender a necessidade de redefinição da natureza do orçamento. É indispensável, por outro lado, a presença da

⁵⁰⁴ GODOY, Miguel G. A Democracia Deliberativa como Guia para a Tomada de Decisões Legítimas: Análise teórica a partir de Carlos Santiago Nino e algumas práticas institucionais no Brasil contemporâneo. **Co-herencia**, Medellín, v. 8, n. 14, June 2011. p. 64.

⁵⁰⁵ NINO, Carlos Santiago. Op. cit. p. 166.

⁵⁰⁶ Idem.

sociedade nos processos de elaboração e controle da execução orçamentária. Incumbirá à sociedade civil consciente da singularidade dos direitos de satisfação progressiva, escolher a velocidade dos gastos sociais e proceder às escolhas viáveis dentro de um quadro de escassez de recursos.⁵⁰⁷

Bem expõe OLIVEIRA que não há sentido na determinação da obrigatoriedade da participação da população na elaboração do orçamento para depois decidir arbitrariamente a seu próprio alvedrio onde gastar o dinheiro, pois “seria ignóbil fazer comícios, travar discussões, dar a palavra à população, e, ao final toda essa *mise-en-scène* não produzir qualquer efeito ou ter qualquer utilidade prática”⁵⁰⁸. Por isso, para o autor a participação não deve ser mero prazer do palpite mas deve ser consolidada nos atos formais do governante, pois somente assim o orçamento perderia seu caráter autoritário e se passaria para um novo estágio em nossa democracia⁵⁰⁹.

Em caminho semelhante, CARVALHO FILHO consigna que a lei orçamentária que não cumpra com o requisito estabelecido no Estatuto de promover Audiências Públicas será inconstitucional.⁵¹⁰

GENRO⁵¹¹ entende como ‘populismo tradicional’ esse processo meramente consultivo, onde a participação popular serve apenas como elemento de conhecimento, deixando o Executivo livre para tomar as medidas que mais lhe a provenha.

Por isso, para FIGUEIREDO⁵¹² somente há uma verdadeira audiência pública quando ocorre um diálogo entre o Poder Público e a sociedade, pois em um monólogo não se garante a participação popular. O Poder Público deve ouvir efetivamente aos participantes, sob pena de ter todo o procedimento invalidado:

Todavia, a audiência pública não pode ser mera formalidade, mas, verdadeiramente, deve-se constituir no meio pelo qual decisões vão ser tomadas, depois de se dar oportunidade de efetivamente OUVIR (*audire*) os interessados. E, certamente, se a lei impuser a audiência pública, afigura-se

⁵⁰⁷ CLÈVE, Clémerson Merlin. Op. cit. p. 246/247.

⁵⁰⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op cit. p. 351.

⁵⁰⁹ Idem.

⁵¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit. p. 308.

⁵¹¹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 48.

⁵¹² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit. p. 245.

que sua falta, ou, então, sua realização de forma viciada, invalida o procedimento.⁵¹³

Valendo-se da ideia de um diálogo, ressalta-se que as vontades individuais expressas na esfera pública não devem vincular a atividade administrativa. A Administração Pública tem a obrigação de ouvir aos participantes e lhes dar os motivos pelos quais alguma demanda não pode ser implementada. Dessa maneira, não passamos do autoritarismo do poder público para o autoritarismo das vontades individuais. Certo é que o resultado da deliberação deve estar de alguma maneira expresso no ato administrativo que dela resultou sob pena de restar inválido. Também não se ignora que o resultado deliberativo tem limites nos direitos fundamentais e das minorias, inclusive no seu próprio processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorreu-se um longo caminho teórico seguido de observação empírica no intuito de verificar se há efetividade na participação popular no sentido de o resultado da deliberação efetivamente influenciar as políticas públicas, em

⁵¹³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. Cit. p. 248.

detrimento de institutos ilusórios que apenas almejam legitimar perante à sociedade decisões já estabelecidas.

O presente estudo teve como premissa a proposição de que em um Estado Social e Democrático de Direito a participação popular da sociedade é um de seus elementos caracterizadores, sem a qual este modelo de Estado não pode ser considerado perfeito e completo. Mais do que a simples participação política pela representação, típica do Estado Liberal, o Estado Social e Democrático exige efetiva participação da sociedade no cumprimento de seus desígnios.

Por isso, a Constituição Federal de 1988 preconiza múltiplas formas de participação direta da sociedade, na tentativa de aproximação do Poder Estatal aos legítimos detentores do poder: o povo. Ora, já no primeiro artigo da carta constitucional está estampado que todo o poder emana do povo e por ele deve ser exercido, o que demonstra a ruptura com o sistema ditatorial anterior com a socialização do Estado e a estadualização da sociedade, tipo do Estado Social e Democrático de Direito.

Decorrente a isso, extrai-se do sistema constitucional que a participação cidadã galga a condição de direito fundamental atribuído, que encontra sua fundamentalidade no Estado Democrático de Direito, princípio fundamental da Constituição Federal.

Por isso, o direito à participação está submetido ao regime especial dos direitos fundamentais e pode ser considerado como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF), submetem-se a um regime especial de restrição, é dotado de aplicabilidade imediata às entidades públicas e privadas (art. 5º, §1º, da CF), integram o rol de cláusulas constitucionais sensíveis e deve irradiar sua força normativa por todo o sistema jurídico.

Portanto, mais do que uma diretriz, a participação popular ganha centralidade no nosso ordenamento jurídico como direito fundamental do cidadão.

Interessante notar, contudo, que apesar da participação popular estar intimamente ligada ao conceito de democracia, não se confunde com esta, pois diversos são os modelos democráticos existentes. Assim, sustentou-se que o modelo democrático deliberativo seria aquele que melhor cumpriria os pressupostos participativos exigidos pelo Estado Social e Democrático de Direito.

Para tanto, este estudo percorreu pelas diversas vertentes propostas pelos teóricos deliberativos, tais como o substancialismo de John Rawls e o procedimentalismo de Habermas, para desaguar na proposta de Carlos Santiago Nino ao propor um procedimentalismo substancial inspirado nos dois autores anteriores, em que a democracia alcançará resultados mais justos e próximos da imparcialidade com a deliberação, respeitado o procedimento e os direitos fundamentais como pressupostos.

Avançando no estudo, percebeu-se que a teoria democrática deliberativa encontra melhores resultados nos minipúblicos comparada aos projetos nacionais e de larga escala. Assim, outra tendência expressa na Constituição Federal de 1988 foi agregada à presente construção teórica.

O Município foi alçado a membro federativo e, por isso, dotado de competências materiais e tributárias. Assim, passa a formular políticas públicas que influenciam direta e imediatamente à população. Logo, a população além de ter o direito fundamental de ser convocada para participar das decisões políticas, encontra o ambiente ideal para desenvolver sua cidadania.

Ora, arranjos participativos interessantes foram construídos nesta exegese local e participativa, a exemplo da participação popular na construção do orçamento público com as Audiências Públicas e os Orçamentos Participativos.

A partir da perspectiva deliberativa de democracia, utilizando-se do método de identificação de desenho institucional proposto por Anchon Fung, analisou-se as experiências dos Municípios de Porto Alegre e Curitiba.

A conclusão alcançada foi a de que o desenho institucional que vincula de maneira transparente o resultado da deliberação empodera o minipúblico e concretiza seus propósitos, ao tempo que aquele que promove a participação popular sem a obrigatoriedade de preservar o resultado deliberativo e demonstrar sua implementação acaba por gerar resultados insatisfatórios que levam à ineficiência da participação da população.

Assim, a participação popular desempoderada que não influencia efetivamente às políticas públicas tem o condão de invalidar todo o processo, pois fere um direito fundamental da população e ofende o próprio modelo de Estado assumido pela Constituição Federal de 1988.

A expectativa que se encerra este trabalho é que a discussão teórica levada a cabo e as análises das experiências práticas realizada sirvam como base para reflexão e abertura de novas possibilidades no sistema democrático brasileiro em uma época em que se percebe no Brasil claro descontentamento com a classe política representativa, a exemplo das recentes manifestações, bem como das pesquisas sobre o grau de confiança que as instituições políticas brasileiras gozam atualmente.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas. **Cadernos Ippur**, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, 2007.

ACKERMAN, John. **Concept paper: Accountability & Society**. Washigton: Understanding Social Accountability: A Concept Review Workshop, 2004. (Comunicação verbal). Disponível em: http://commdev.org/files/1056_file_Draft_Concept_Paper_Account_Society_Ackerman_Jan_04.doc. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica**. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. 2ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2005.

AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org). **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3ª ed., Almedina: Coimbra, 2004.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba, Juruá, 2006.

ARAÚJO, Marcos Poggi. 1. A complexidade da democracia constitucional. In: MACEDO, Ubiratan Borges de. (Org.) **Avaliação crítica da proposta de democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Círculo de Estudos do Liberalismo, 2002.

_____. 5. Fundamentos da concepção deliberativa da democracia. In: MACEDO, Ubiratan Borges de. (Org.) **Avaliação crítica da proposta de democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Círculo de Estudos do Liberalismo, 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: XX Encontro Nacional da ANPOCS, 1998, Caxambu. **Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS**, 1998.

AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

ÁVILA, Humberto. “NEOCONSTITUCIONALISMO”: ENTRE A “CIÊNCIA DO DIREITO” E O “DIREITO DA CIÊNCIA”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**

(REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 17, janeiro/fevereiro/março, 2009. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 21 de julho de 2014.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, V. 14, N.1, p. 43-64. Campinas, 2008.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment in Participatory Governance. **Politics & Society**, Vol. 29, No. 1, March 2001 43-72.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional: Entre constitucionalismo e democracia**. São Paulo: Editora Forum, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: QuartierLatin, 2007.

BITTAR, Eduardo C.B. A discussão do Conceito de Direito: Uma Reavaliação a partir do pensamento Habermasiano. **Boletim da Faculdade de Direito**, Universidade de Coimbra – vol LXXXI, Coimbra, 2005.

BOAVENTURA, Santos; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: BOAVENTURA, Santos. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa** (por um Direito Constitucional de luta Resistencia Por uma nova hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade). 3º ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRITO VIEIRA, Mônica; CARREIRA DA SILVA, Filipe. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº. 10. Brasília, janeiro-abril de 2013, pp. 151-194.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CABANNES, Yves. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic choices: [the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources]**. Norton, 1978.

CANEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 36, n.2, Mar./Abr. 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Lumen, 2009.

CHRISTOPOULOS, Basile Geroges Campos. Orçamento e efetivação dos direitos sociais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 19.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159-174, 2010.

CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia deliberativa e esfera pública: a experiência das audiências públicas de Curitiba**. 2011. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política-Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Doutrinas**

Essenciais de Direitos Humanos. vol. 3, p. 239, Ago/2011.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. **Revista Informação Legislativa**, Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998.

_____. O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: GRAU, Eros Roberto et al (Coord.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CORDEIRO, André Passos. **Para definir o que é o Orçamento Participativo: uma leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989 a 2004**. Dissertação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Editora D'Plácido, 2014.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premissa mayorista. In: KOH, Harold Hongju; SLYE, Ronald C. (Org.). **Democracia deliberativa y derechos humanos**. 1. ed. Barcelona: Gedisa, 1999.

_____. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2010.

_____. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2006, p. 1-134.

_____. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da constituição**. São Paulo: Lady Editora, 2006.

DURÁN, Manuel Carrasco. La participación social en el procedimiento legislativo.

Revista de Derecho Político.n.o 89, enero-abril 2014, págs. 175-204.

EBERHARDT, Maria Laura. ¿El fin de la democracia representativa? Otras modalidades democráticas: participación y deliberación ciudadana. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 182-227, jul./dez. 2015.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; GOMES, Alice Maria de Menezes; SÁ, Catharine Fonseca de. A ABERTURA CONSTITUCIONAL A NOVOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. In: **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, No 8 - Junho de 2006.

ESTEVÃO, Carlos V. Democracia, Direitos Humanos e Educação. Para uma perspectiva crítica de educação para os direitos humanos. **Revista Lusófona de Educação**, n. 17, 11-30, 2011.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, nº 49, p. 47-68, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre: Tomo, 2007.

FERNANDES, Aparecida L; QUINTANILLA G, Angela; MELO, M^a. Gabriela Isasa de; POZZOBON, Regina M^a. Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil. **Nueva Sociedad**; Nov/Dec 2002; 182, ProQuest Social Sciences Premium Collection pg. 139-154.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual. A audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 237-250, 2002.

FISCHER, Octavio Campos; SANTOS, Scheila Barbosa dos (Org.). **Federalismo Fiscal e Democracia**. 1ed.Curitiba: Instituto Memória, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio. Estado y Constitución. In: FIORAVANTI, Maurizio (Org.). In: **El Estado moderno en Europa: instituciones y derecho** Madrid: Editora Trotta, 2004.

FLORES, Joaquín Herrera. Situar os direitos humanos: o 'diamante ético' como marco pedagógico e de ação. In: _____. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux/IDHID, 2009, p. 112-145

_____. La Complejidad De Los Derechos Humanos. Bases Teóricas para uma Redefinición Contextualizada. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1, p. 103-135, junho, 2008.

FLORES-ALATORRE, Sergio Tamayo. La participación ciudadana: un proceso.

Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, No. 4 (Oct. - Dec., 1997), pp. 155-185.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

_____. Minipublics: Designing Institutions for Effective Deliberation and Accountability. **Accountability Through Public Opinion: From Inertia to Public Action**, 2001.

_____. Reinventing Democracy in Latin America. **Perspectives on Politics**, 2011, 9.04: 857-871.

_____. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, N. 66 (Supplement), p. 66-75, 2006.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin; ABERS, Rebecca. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. Verso, 2003.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, Vol. 29, No. 1, March 2001 5-41.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GÁNDARA CARBALLIDO, Manuel Eugenio. REPENSANDO LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LAS LUCHAS. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 41-52, janeiro/junho de 2014.

GARARELLA, Roberto. Crisis de representación y constituciones contra mayoritarias. **Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía Política**, 1995.

_____. El constitucionalismo según John Rawls. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, 2005, 7.14: 0.

_____. La constitución de la democracia deliberativa según Carlos Nino, **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**, 3(1), pp. 193-198.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GODOY, Miguel Gualano de. **CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. A Democracia Deliberativa como Guia para a Tomada

de Decisões Legítimas: Análise teórica a partir de Carlos Santiago Nino e algumas práticas institucionais no Brasil contemporâneo. **Co-herencia**, Medellín, v. 8, n. 14, June 2011.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. Tradutor: Bruno Oliveira Maciel; revisor técnico: Pedro Buck. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 1. N.1, p. 17-78, jan./mar. 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. 1 Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012 - reimpressão.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. 2 Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012 – reimpressão.

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

HERMANY, Ricardo. Município na Constituição - Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

HERZER, Hilda; PÍREZ, Pedro. Municipio y participación popular en América Latina. **Desarrollo Económico**, Vol. 29, No. 114 (Jul. - Sep., 1989), pp. 187-205.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES [online]**. 2001, vol.21, n.55.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. WW Norton & Company, 2000.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012.

IBOPE Inteligência. **Índice de Confiança Social 2015**. Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf, consulta em 17 de dezembro de 2015.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a**

consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal. Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza. 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008

LOIS, Cecilia Caballero. Direito, racionalidade e constituição: a superação dos impasses provocados pelo neoconstitucionalismo contemporâneo, a partir da teoria do direito como integridade. **Revista Seqüência**, no 52, p. 257-278, jul. 2006.

LUCAS, D. C. (2014): “A Desobediência Civil na teoria jurídica de Ronald Dworkin”, **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 116-129, julho/dezembro de 2014. p. 116.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 183-198, 2008.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.

MACEDO, Ubiratan Borges de. **Avaliação crítica da proposta de democracia deliberativa.** Rio de Janeiro: Círculo de Estudos do Liberalismo, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Direito constitucional. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MARQUETTI, Ademir. Participação e redistribuição: Orçamento Participativo em Porto Alegre. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, p. 129-156, 2003.

MARQUEZ, Antonio Montiel. La participación ciudadana en la vida local. La consulta Popular. **Boletín de la Facultad de Derecho**, nº. 28, 2006, p. 115-150.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hubner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy.** Oxford, Oxford, 2013.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 19, no 1, junho, 2013, p. 49-64.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** 2. ed. Tomo IV. Coimbra, 1998.

MONTAMBEAULT, Françoise. Democratizing Local Governance? The Ley de Participación Popular and the Social Construction of Citizenship in Bolivia. **Journal of Civil Society**, 4:2, 2008, 113-129.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia Política**, Nov. 2005, no.25, p.11-23.

MÜLLER, F. Que grau de exclusão social pode ser tolerado por um sistema democrático? **Revista da procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, trad. Peter Naumann, ed. Esp., out., 2000.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 89-128, 2003.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2003.

NOBRE, Marco. **Curso Livre de Teoria Crítica**. Campinas: Papyrus, 2008.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**. Coimbra: Coimbra, 1987.

OLIVER, Miquel Comas i. El caso WikiLeaks como piedra de toque de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas. **Dilemata**. Ano 4 (2012), n.º 8, p. 123-151.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 05, n. 20.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, 2009, 104: 303-322.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª. Ed. Rev. amp. Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Paz e Terra, 1992.

PENDIUK, Fabio; DE SOUZA, Nelson Rosário. Da Cidade dos Urbanistas à Cidade De Gente? – A imagem de Curitiba na mídia e a construção dos cenários eleitorais de 2004 e 2008. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 1, n. 1.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. Editora Manole Ltda, 2001

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Uma Teoria de Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROBLES, José Manuel. Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa. **Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial**, vol. 7, núm. 1, 2011, pp. 45-67, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa México.

RODRIGUEZ B., Iván Ramón. Democracia Deliberativa, uma oportunidade para la emancipación política. **Astrolabio. Revista internacional de filosofía**, año 2010 Núm. 11.

ROSENFELD, Denis Lerrer. A democracia representativa e o orçamento participativo. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 3, n. 36, p. 2-20, 2002

ROUNET, Luiz Paulo. Democracia Deliberativa: entre Rawls e Habermas. **Veritas**, v. 56, n. 1, jan./abr. 2011, p. 52-63.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: **Reinventar a emancipação social: para novos manifestos**. Civilização Brasileira, 2009.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10ª Ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2011.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Políticas Públicas Locais – município e direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. **Direitos Humano em concreto**. Curitiba: Juruá, p. 89-115, 2008.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A Participação Popular na Administração Pública: O direito de reclamação**. São Paulo: Renovar, 2002.

SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da filtragem constitucional no momento do

neoconstitucionalismo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Número 4 – outubro/novembro/dezembro de 2005.

_____. **Direito Constitucional**. Anotações nucleares. Curitiba: Juruá, 2001.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos**. Rio de Janeiro: Florense, 1978.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

UN-Habitat. **72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo: campanha global pela governação urbana**. Quito: AH Editorial, 2004.

VEIGA, Luciana Fernandes; SOUZA, Nelson Rosário de; CERVI, Emerson Urizzi. Da expectativa de vitória à derrota: estratégias discursivas do PT em Curitiba e Porto Alegre em 2004. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, p. 99-135, Dec. 2011.

VIEIRA, Rejane Esther. Democracia e Políticas Públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no Estado de Direito no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 6, 2009.

VIEIRA, Ricardo Stanziola & VIEIRA, Rejane Esther. **Gestão Pública Socioambiental e os Novos Direitos: Uma Análise da Administração Pública à Luz da Constituição de 1988**. Anais do XV Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI no Rio de Janeiro. Florianópolis: 2007.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WERLE, D. L. Democracia Deliberativa e os Limites da Razão Pública. In: Vera Schattan Ruas P. Coelho; Marcos Nobre. (Org.). **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ed. São Paulo: Editora 34, 2004, v. 1.

_____. Liberdades básicas, Justificação Pública e Poder Político em John Rawls. **Dissertatio**, n. 34, p. 183 – 207, verão de 2011.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil**. Trotta: Madrid, 2007.