

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Carlos Henrique Barbosa

DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E O PODER LOCAL

Belo Horizonte
2014

Carlos Henrique Barbosa

DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E O PODER LOCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria.

Belo Horizonte
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B238d Barbosa, Carlos Henrique
Democracia contemporânea e o poder local / Carlos Henrique Barbosa.
Belo Horizonte, 2014.
106f.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Democracia. 2. Federalismo. 3. Administração pública. 4. Participação social. I. Faria, Edimur Ferreira de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 323.172

Carlos Henrique Barbosa

DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E O PODER LOCAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria (Orientador) – PUC Minas

Prof. Dr. Fernando Horta Tavares – PUC Minas

Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes – UFJF

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, que, com sua marca “Maria, Maria”, mostrou-me que é “preciso ter força, é preciso ter raça, é preciso ter gana sempre”.

Ao meu pai, pois existe uma luz que nunca se apaga. Certamente, foi esta luz que iluminou cada etapa deste trabalho.

Às minhas irmãs Ana Lúcia e Sandra, e ao meu irmão Sérgio, por suportarem, em silêncio, os meus despautérios e estresses.

Aos meus amigos, em especial ao Anderson, por me darem força e suporte neste projeto e outros que ainda virão.

Ao professor Edimur Ferreira de Faria, cuja grandeza de conhecimento é equivalente ao caráter e humildade. Obrigado pelas orientações e oportunidades.

Aos demais professores da PUC Minas, especialmente aos Profs. Lusia Ribeiro Pereira, Antonio Cota Marçal e Giovani Clark, pela paciência e compromisso com o conhecimento.

Aos colegas de mestrado, especialmente aos integrantes do grupo de pesquisa Ensino Jurídico, coordenado pela Professora Lusia Ribeiro Pereira, pelo intercâmbio de conhecimento.

Aos funcionários da secretaria, pelo auxílio solícito e eficiente.

Ao pessoal da limpeza e demais funcionários PUC Minas, por sempre deixarem os locais de pesquisa em excelentes condições.

A todos que não foram aqui mencionados, mas que de alguma forma contribuíram para o resultado deste trabalho.

O povo ao poder.

*Quando nas praças s'eleva
Do povo a sublime voz...
Um raio ilumina a treva
O Cristo assombra o algoz...
Que o gigante da calçada
Com pé sobre a barricada
Desgrenhado, enorme, e nu,
Em Roma é Catão ou Mário,
É Jesus sobre o Calvário,
É Garibaldi ou Kossuth.*

*A praça! A praça é do povo
Como o céu é do condor
É o antro onde a liberdade
Cria águias em seu calor.
Senhor!... pois quereis a praça?
Desgraçada a população
Só tem a rua de seu...
Ninguém vos rouba os castelos
Tendes palácios tão belos...
Deixai a terra ao Anteu.*

Castro Alves.

RESUMO

Esta dissertação analisa o regime democrático e identifica as alternativas para a crise de representatividade em âmbito local. Para tanto, foram apreciados, inicialmente, os modelos democráticos e suas nuances, considerando os aspectos históricos e sociais que deram base para a sua formação e aplicação. Buscou-se, no desenvolvimento do trabalho, concentrar na verificação da democracia no Estado brasileiro, especialmente no âmbito local. Por sua vez, o tema foi analisado a partir da apreciação do federalismo brasileiro e suas características. Constatou-se que o desequilíbrio entre os entes políticos que compõem a federação é fator preponderante para o enfraquecimento da democracia. Para a crise de representatividade propõe-se a integração, no mesmo espaço deliberativo, de representantes do governo e da sociedade civil, de forma a concretizar uma gestão híbrida, pondo fim aos efeitos da crise de representatividade, com o resgate dos valores democráticos. Por fim, buscou-se indicar como modelos apropriados de espaços públicos híbridos municipais os conselhos gestores e o orçamento participativo.

Palavras-chave: Democracia, Federalismo, Crise de Representatividade, Participação Popular, Poder Local.

ABSTRACT

This study proposes to analyze the evolution of the democracy and identify alternatives to the crisis of representation at the local level. For that, were assessed initially democratic models and their nuances, considering the historical and social aspects that provided the basis for their training and application. We sought, in the development work, focusing on the verification of democracy in the Brazilian state, especially at the local level. In turn, the theme was analyzed from the appreciation of the Brazilian federalism and its features. It was found that the imbalance between the political entities of the federation is leading to the weakening of democracy factor. As a solution to the crisis of representation, proposed the integration, in the same deliberative space, government representatives and civil society, in order to realize a hybrid co-managed by stopping the effects of the crisis of representation, with the rescue of democratic values. Finally, we sought to indicate how appropriate models of hybrid public spaces municipal management councils and participatory budgeting.

Keyword: Democracy, Federalism, Crisis of Representation, Popular Participation, Local Government.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 COMUNIDADE E SOCIEDADE POLÍTICA.....	19
2.1 Origem da sociedade – análise das teorias organicista e mecanicista	19
2.2 Diferença entre sociedade e comunidade fundamentada em Ferdinand Tönnies:.....	22
2.3 O poder social e o poder político.....	24
2.4 As sociedades políticas e o Estado.....	27
2.5 Estado como manifestação da sociedade – Acepções históricas sobre o tema	28
2.6 Estado e Direito – acepções teóricas	32
2.7 Atuação do Estado no âmbito jurídico e político	33
2.8 Estado de Direito – estudo teórico sobre o tema	35
3 DAS DIVERSAS FORMAS DE DEMOCRACIA.....	39
3.1 Democracia na visão doutrinária – Dificuldade na definição do tema.	39
3.2 Democracia direta	41
3.3 A democracia indireta.....	42
3.4 Democracia semi-direta	44
3.5 Análise crítica do sistema democrático atual.....	47
3.5.1 <i>Accountability e Responsividade – Controle da democracia pelo povo .</i>	<i>50</i>
3.5.2 <i>Democracia plebiscitária em Max Weber:</i>	<i>52</i>
3.5.3 <i>Democracia simbólica</i>	<i>54</i>
4 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O GOVERNO LOCAL	56
4.1 A origem do Estado Federal.....	56
4.2 O federalismo brasileiro	58
4.3 Os municípios brasileiros na ordem federativa.....	60
4.4 O Município como início da participação social no processo democrático contemporâneo	63
4.5 Governabilidade, governança e accountability na democracia participativa	66

4.6 Administração Pública Gerencial e a governança amparada na participação popular	70
5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E OS GOVERNOS LOCAIS.	75
5.1 Democracia deliberativa X democracia decisionista – uma análise a luz da teoria política.....	75
5.2 Espaços públicos – novos canais democráticos.....	80
5.3 O poder local e a democracia participativa no plano municipal.....	81
5.4 Democracia em grande e pequena escala.....	84
5.4.1 A Poliarquia de Robert Alan Dahl e a democracia em grande escala.....	84
5.4.2 A democracia em pequena escala: uma democracia de assembléia em âmbito municipal.....	87
5.5 Espaços públicos e canais de participação municipais – Conselhos Municipais e Orçamento Participativo	91
5.5.1 Espaços públicos locais e a democracia deliberativa no município.....	91
5.5.2 Conselhos Municipais:	91
5.5.3 Orçamento participativo	95
6 CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIA.....	102

1 INTRODUÇÃO

Desde o seu nascimento, na Grécia Antiga, a democracia vem assumindo várias feições e formatos, considerando as mudanças sociais e políticas verificadas na humanidade ao longo do tempo. O objeto deste trabalho é analisar o exercício da democracia em âmbito local e apresentar mecanismos contemporâneos que contribuem para a ascensão dos valores democráticos na política municipal.

Atualmente, a democracia é exercida através de seu modelo representativo, originado no século XVIII, decorrente de movimentos político-sociais contra o absolutismo. As deliberações populares presentes no formato clássico de democracia deram lugar ao sistema indireto representativo.

No Brasil, a democracia representativa sempre e foi alvo de inúmeras críticas, especialmente em razão da desconexão entre as ações tomadas pelo governo, nas suas diversas esferas, e os anseios da população. O fenômeno originado da crise de representatividade vem suscitando novos paradigmas democráticos com a finalidade de resgatar a legitimidade da expressão “governo do povo”. Neste trabalho, analisamos o formato democrático no Brasil e apontamos algumas soluções para a crise política verificada, especialmente, no âmbito local.

Inicialmente, tentamos desvendar a ligação existente entre as noções de sociedade, comunidade e Estado, tendo como fundamento os estudos da sociologia, filosofia e ciência política. Analisamos a formação do bem comum, objeto da atuação do Estado, por meio da identificação das pretensões plurais comunitárias alocadas no seio social. Ressaltamos a importância do Estado na identificação e implementação do interesse coletivo com base nas regras do Direito.

No segundo capítulo, passamos a analisar as diversas formas de democracia. Advertimos, inicialmente, a respeito da dificuldade na definição do tema devido à dinamicidade evolutiva do regime. Analisamos historicamente a modificação do regime democrático, e focamos nossa análise do sistema contemporâneo representativo, apontando as causas e conseqüências de sua inefetividade.

Com a identificação do problema, no terceiro capítulo passamos a focar a pesquisa na esfera local democrática. Desta forma, analisamos o formato federalista brasileiro e indicamos algumas dificuldades encontradas pelo poder local na implementação de políticas públicas estabelecidas pela divisão de competências constitucionais. O enfraquecimento econômico dos municípios frente ao

engrandecimento do poder central decorrente da divisão desproporcional de receitas coloca em cheque a democracia no Brasil. A dependência dos governos locais quanto à liberação de recursos financeiros federais com o intuito de implementar as suas ações coloca em risco a autonomia do ente municipal e, conseqüentemente, os interesses dos munícipes. A distorção gerada pelo federalismo brasileiro é um empecilho para a efetivação da democracia, e um agravante para o desenvolvimento regional do Brasil. A partir desta proposição, passamos a contemplar os mecanismos contemporâneos de democracia participativa e as ferramentas de integração do corpo político e social no processo deliberativo estatal.

No capítulo 4, aprofundamos os estudos da democracia participativa em âmbito local, propondo como alternativa a criação de espaços híbridos compostos por integrantes do governo e da sociedade civil para a definição de políticas públicas municipais. Em seguida, concentramos nossa pesquisa na apreciação dos conselhos municipais e orçamentos participativos.

Por fim, concluímos o trabalho com as considerações finais sobre o tema, afirmando a importância da participação popular para a manutenção dos valores democráticos e para legitimação das ações do governo municipal.

2 COMUIDADE E SOCIEDADE POLÍTICA

A presente seção visa apreciar a origem da sociedade e do Estado, considerando as teorias filosóficas, sociológicas e políticas. A co-relação entre os elementos apresentados é fundamental para a identificação do campo de atuação do Direito, como mecanismo de organização das relações sociais e de legitimação do poder político.

2.1 Origem da sociedade – breve análise das teorias organicista e mecanicista

O ser humano percebido na sua conjuntura natural tem suas necessidades baseadas no âmbito coletivo. A convivência e a coexistência humana tornam-se perceptíveis quando as relações sociais começam a dar o tom de pressupostos fundamentais da existência humana. A percepção do homem como ser coletivo é o marco inicial do nascimento da sociedade.

A partir de uma análise científica, o termo sociedade comporta vários sentidos, seja na ordem filosófica ou política. Neste contexto, vale ressaltar, contudo, que, apesar das premissas utilizadas serem diversas, o objeto da pesquisa é o mesmo, qual seja o agrupamento de pessoas com manifestações conjuntas e padronizadas, de forma a potencializar suas forças com o intuito de saciar suas necessidades.

A complexidade do objeto em questão determinou o nascimento de inúmeras teorias com o intuito de justificar o fenômeno social, em especial as correntes organicista e mecanicista.

Os precursores da teoria orgânica entendem que o homem, como ser social, não pode viver fora da sociedade, sendo esta uma unidade orgânica composta por várias peças singulares, funções, ideologias, credos, mas que formam a relação coletiva, permitindo saciar os interesses e necessidades recíprocas.

Para Aristóteles, um de seus principais adeptos, o homem é um ser político e, como tal, não consegue viver fora do mundo social, já que este é composto por vários elementos que contribuem com a vida de todos os indivíduos. O filósofo grego classifica o homem como um animal social por natureza, e a vida em sociedade lhe

permite desenvolver suas potencialidades e alcançar o bem estar pretendido. ¹ (ARISTÓTOLES, 1985, p. 1252- a-1252-b).

Na mesma linha do pensamento aristotélico, Santo Tomás de Aquino citado por Dallari (2012) afirma que o homem é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, o que se evidencia pela natural necessidade da relação humana. A vida solitária somente é possível nas seguintes situações: *excelentia naturae*, quando se tratar de indivíduo virtuoso, que vive em comunhão com a divindade; *corruptio naturae*, em caso de anomalia mental; *mala fortuna*, quando por situações inesperadas e imperiosas o indivíduo passa a viver sozinho, tais como um naufrágio que força o sujeito a viver isoladamente em uma ilha.

Oreste Ranelletti, filósofo italiano, citado por Dallari (2012, p. 23) entende que o homem é direcionado por uma necessidade de viver em sociedade, em face de uma condição de sobrevivência. A cooperação ente os membros da sociedade permite ao homem desbravar o desconhecido e alcançar todos os meios substanciais para a manutenção de sua existência.

A sociedade é um fenômeno permanente, ao passo que cada indivíduo que lhe compõe carrega consigo a característica da temporariedade. Ainda assim, o homem individual recebe da sociedade marca real permanente durante a sua existência, que determina o seu modo de pensar, de agir, de ser.

Em sentido contrário, a corrente mecanicista fundamenta a origem da sociedade nas relações instituídas na livre vontade de viver conjuntamente, afastando, assim, qualquer influência do naturalismo na formação do grupo social. O fundamento da formação da sociedade é o consentimento entre seus membros, assumindo a existência de um estado lógico natural que tem como escopo apenas corroborar com o livre arbítrio dos indivíduos.

¹ Estas considerações deixam claro que a cidade é uma criação natural, e que o homem é por natureza um animal social, e um homem por natureza, e não por mero acidente, não fizesse parte de cidade alguma, seria desprezível ou estaria acima da humanidade (como os “sem clãs, sem leis, sem lar”, de que Homero fala sem escárnio, pois ao mesmo tempo ele é ávido de combates), e se poderia compara-lo a uma peça isolada de jogo de gamão. Agora é evidente que o homem muito mais que a abelha ou outro animal gregário é um animal social. Como costumamos dizer, a natureza nada faz sem um propósito, e o homem é o único animal com o dom da fala. Na verdade, a simples voz pode indicar a dor e o prazer, e outros animais a possuem (sua natureza foi desenvolvida somente ate o ponto de ter sensações do que é doloroso ou agradável e externa-las entre si), mas a fala tem a finalidade de indicar o conveniente e o nocivo, e portanto o justo e o injusto; a característica específica do homem em comparação com outros animais é que somente ele tem o sentimento do bem e do mal, do justo e do injusto e de outras qualidades morais, e é a comunidade de seres com tal sentimento que constitui a família e a cidade. (ARISTÓTELES, 1985, p.1253-A, Livro I, Capítulo I, §9).

No cenário de expressão volitiva, existe um estado natural que motiva o desejo de viver coletivamente, como uma força internalizada que conduz a união de indivíduos em um determinado espaço, de forma a permitir o intercâmbio coletivo entre seus membros.

A obra “A República” de Platão (1997) é apontada como a precursora da linha contratualista atrelada à corrente mecanicista, pois faz referência a uma sociedade de pessoas constituída pela racionalidade, sem inferência a qualquer condição natural. A submissão à vida social deriva da razão e da vontade individual.

Thomas Hobbes (1993) aborda a sociedade como uma circunstância superveniente ao estado natural, presente nos estágios mais primitivos da história, ou quando os homens não têm suas atividades reprimidas por uma ordem superior. O homem em estado de natureza é egoísta, movido por paixões que colocam em risco a manutenção do próprio sistema de convivência. A igualdade entre os indivíduos define um campo de liberdade extremo, transformando o território em arena de violência constante. Com o intuito de evitar o caos, afirma Hobbes, a sociedade deve se organizar a partir de um contrato social, onde os indivíduos abririam mão de parte de sua liberdade e, ao mesmo tempo, concederia a um poder visível e supremo o direito de fixar regras que definam o modo de agir moderado.²

A despeito do tema, Montesquieu (2004) aponta alguns fatores que ordenam o desejo de viver em sociedade: a) anseio de paz; b) sentimentos decorrentes das necessidades, especialmente vividas pela procura de alimentos; c) atração natural entre sexos opostos; d) racionalidade sobre a condição vulnerável do ser individual.

Equivalente à linha do pensamento de Thomas Hobbes, o livro “Do Contrato Social”, de Jean-Jack Rousseau, escrito em 1762, contribuiu para o fortalecimento da corrente mecanicista da sociedade. A premissa inaugural de sua obra, divergindo, entretanto, de Hobbes, situa o homem como um ser bom por natureza, e que o imperativo da autoproteção individual funda um sistema de convenções que origina a vida em sociedade. A liberdade individual, razão da própria condição natural, é objeto de proteção do pacto social, que aniquila as deficiências da desigualdade inerente, tornando os indivíduos iguais por convenções e direitos.³

² O livro *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1993), aborda o Estado como absoluto responsável pela vida das pessoas, visto que a liberdade é prejudicial em face da maldade natural do homem.

³ Rousseau diverge de Hobbes no ponto em que estabelece a figura do bom selvagem. Para ele, o homem é um ser naturalmente bom, mas é corrompido pela vida em sociedade. A desigualdade entre os homens é um fator que elimina a sua liberdade. (ROUSSEAU, 2002).

Assim preleciona Rousseau sobre a origem da sociedade:

a mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a da família. As crianças apenas ficam ligadas aos pais o tempo necessário que dele necessitam para a sua conservação. Assim que cesse tal necessidade, dissolve-se o laço natural. As crianças, eximidas da obediência devida ao pai, o pai isento de cuidados devidos ao filho, reentram todos igualmente na independência. Se continuam a permanecer unidos, já não é naturalmente, mas voluntariamente, e a própria família apenas se mantém por convenção. (ROUSSEAU, 2002, p. 11)

As diversas posições filosóficas e sociológicas corroboram para a apreciação do tema, especialmente quanto à formação do bem comum. Vale ressaltar, contudo, que o desejo social não está amparado pela objetividade simétrica, e seu conteúdo tende a variar de acordo com os anseios dos grupos comunitários que integram a sociedade.

2.2 Diferença entre sociedade e comunidade fundamentada em Ferdinand

Tönnies:

A distinção ideológica apresentada pelas inúmeras correntes do conhecimento contribuiu para os estudos de Ferdinand Tönnies (1987), que, em uma abordagem sociológica do tema, diferenciou o conceito de sociedade e comunidade, tão difundida por meio da teoria da comunidade.⁴

Diante dos ensinamentos de Tönnies, as relações humanas são dotadas de reciprocidade, perfazendo as associações comunitárias e sociais. A relação de um grupo dotada de individualidade e intimidade antecede a existência da relação social, marcada pela artificialidade na sua estrutura organizada por fatores objetivos.

Assim, a diferenciação entre comunidade e sociedade decorre da vontade que une os indivíduos em grupos. Na comunidade, o agrupamento de pessoas ocorre por uma vontade essencial, cujo liame se dá por simpatia e intenso espírito emocional. Em sentido contrário, na sociedade, a reunião tem origem em uma

⁴ Tönnies sobre a teoria da comunidade: A teoria da comunidade se deduz, segundo as determinações da unidade completa das vontades humanas, de um estado primitivo e natural que, apesar de uma separação empírica e que se conserva através desta, caracteriza-se diversamente segundo a natureza das relações necessárias e determinadas entre os diferentes indivíduos que dependem um dos outros. A fonte comum destas relações é a vida vegetativa, que começa com o nascimento. É um fato que as vontades humanas são e permanecem unidas, ou assim se tornam necessariamente, na medida em que cada um corresponde a uma disposição corporal que resulta da sua origem ou do sexo. (TÖNNIES, 1987, p.98).

vontade arbitrária, materializada por meio das relações impessoais em organizações de grande escala.

Segundo o autor:

Segundo a teoria da sociedade, esta é um grupo de homens que, vivendo e permanecendo de maneira pacífica uns ao lado dos outros, como na comunidade, não estão organicamente unidos, mas organicamente separados; enquanto que na comunidade estão unidos, apesar de toda separação, na sociedade estão separados, apesar de toda ligação. (TÖNNIES, 1987, p.106).

A sociedade pressupõe a ação conjunta e racional dos indivíduos no seio da ordem jurídica e econômica, permanecendo os laços apartados entre os sujeitos que a compõem. Sua organização abstrata fundamentada na racionalidade determina o nascimento da autodefesa social e da pretensão plural de seus componentes, colocando a singularidade e o subjetivismo em segunda ordem de preponderância.

Na visão de Tönnies, o conceito de comunidade é determinado por aceitação diversa, ainda que os estudos tenham o mesmo ponto inaugural, qual seja as relações sociais recíprocas e voluntárias.

O intercâmbio entre indivíduos com interesses reais e orgânicos fundamenta o elemento central do conceito de comunidade, fundado no comprometimento, na confiabilidade e no íntimo de um grupo.

Pode-se destacar, nesse contexto, que o caráter impessoal das relações é característica própria da sociedade, ao passo que a comunidade é composta por associações afetuosas e íntimas.

Vale observar os ensinamentos de Dalmo de Abreu Dallari (2012), que demonstra a dificuldade na identificação do fenômeno social, e indica algumas características essenciais para que um agrupamento de pessoas possa ser avaliado como sociedade.

como se tem verificado com muita frequência, é comum que um grupo de pessoas, mais ou menos numeroso, se reúna em determinado lugar em função de algum objetivo comum. Tal reunião, mesmo que seja muito grande o número de indivíduos e ainda que tenha sido motivada por um interesse social relevante, não é suficiente para que se possa dizer que foi constituída uma sociedade. Quais são, pois, os elementos necessários para que um agrupamento de pessoas possa ser reconhecido como uma sociedade? Esses elementos, encontrando em todas as sociedades, por mais diversas que sejam suas características, são três: a) Uma finalidade ou valor social; b) Manifestações de conjunto ordenadas; c) O poder social. (DALLARI, 2012, p.31).

Assim, o conceito de sociedade forma-se a partir da identificação de uma ordenação de ações e interesses, perfazendo um poder abstrato que acaba influenciando reciprocamente seus integrantes quanto à forma de pensar e agir.

2.3 O poder social e o poder político

A finalidade do ser social é buscar algo que venha preencher uma necessidade coletiva, e que, de forma mediata, venha satisfazer o desejo individual de seus componentes. A consecução de tais pretensões metaindividuais deve ser atingida por ações preordenadas e harmônicas, preservando, contudo, a liberdade de todos.

A unicidade de preferências de um corpo social, ainda que mantida a vontade autônoma individual, é obtida pelas leis originadas no meio em que o sujeito está inserido, derivadas da regulamentação dos fatos que compõem o Mundo Ético, em face das consciências individuais que dão origem à ordem social.

Segundo Emile Durkheim (2007), os fatos sociais nascem a partir do agrupamento de pessoas, e estão localizados do lado externo da consciência individual, determinando a forma de agir e de pensar coletivamente. Além de exteriores ao indivíduo, os tipos de condutas possuem força imperativa e coercitiva produzida sobre ele, independentemente da sua vontade. É do autor o texto seguinte:

a maior parte de nossas idéias e de nossas tendências não é elaborada por nós, mas nos vem de fora, elas só podem penetrar em nós impondo-se; eis tudo o que significa nossa definição. Sabe-se, aliás, que nem toda coerção social exclui necessariamente a personalidade individual. (DURKHEIM, 2007, p. 4 e 5).

A preocupação do autor é comungada por outras correntes de pensadores, sejam elas pertencentes à filosofia, sociologia ou estritamente ligadas ao estudo do Direito.

O convencionalismo social, que tem como base normas de trato social, do mesmo modo que o Direito e a moral são determinantes para a formação do conteúdo do bem comum e do direcionamento dos interesses da coletividade.

Existem, contudo, correntes filosóficas que negam a autonomia e a força normativa das convenções sociais. Segundo Del Vecchio (1979), somente a moral e o Direito possuem força normativa sobre a conduta social. Seguindo a mesma

vertente, Gustav Radbruch (1965) sustenta que as convenções sociais consistem em uma etapa embrionária do Direito.⁵

Em sentido oposto, Rudolf Von Ihering (apud MAYNEZ, 2002, p.30) determina que o direito e os usos determinam o modo de ser da sociedade, diferenciando a primeira da segunda quanto à fonte de coercibilidade: o direito nasce do poder puramente mecânico do Estado, ao passo que as convenções sociais da coação psicologia da própria coletividade. O autor, contudo, não diferencia a matéria de tais normas, já que o mesmo objeto pode assumir uma forma jurídica ou convencional.

Eduardo García Maynez (2002), depois de analisar a posição de vários estudiosos da matéria, alude sobre a relevante distinção entre os institutos objetos deste estudo. Para o autor, as convenções sociais são caracterizadas pelo caráter unilateral, ao passo que o direito tem como atributos a bilateralidade e exterioridade. De forma sintética, esclarece Maynez:

Resumiendo los desenvolvimientos que anteceden podemos declarar que los convencionalismos coinciden con las normas jurídicas en su indole externa, pero difieren de ellas en su unilateralidad. En cambio, coinciden con las morales en su unilateralidad, pero se distinguen de ellas en su exterioridad. Exterioridad y bilateralidad son los atributos del derecho; unilateralidad e interioridad, los de la moral; exterioridad e uniliteralidad, los de los convencionalismos. (MAYNEZ, 2002, p.33).

Passada a primeira etapa de estudos quanto à origem da sociedade, faz-se necessário aprofundamento quanto a sua finalidade e a relação que esta tem com o Estado. A verificação da pluralidade de ordenamentos jurídicos, segundo Norberto Bobbio (1995), acaba por delinear o comportamento social e instigar o exercício de

⁵ Radbruch sobre as convenções sociais: “Hábito” - “uso” – “costume”, esta seqüência corresponde à crescente revelação da normatividade a partir dos condicionamentos de fatos que, projetados sobre a Moral e o Direito, superpõe-se ao próprio costume, possibilitando qualifica-lo de “bom” ou, ao contrário, de “mau costume”. O costume admite também avaliação estética que permite identifica-lo com “elegância”. Nesta se incluem modos de comportamento não criados pelo hábito ou pelo uso, mas por convenções. Convenção não é costume do povo, mas costume de uma classe: as “boas maneiras”, ou sejam, os costumes da burguesia distinguem-se da “grosseria” rústica e da “cortesia”, ou hábito da corte. [...] Enquanto o costume do povo une, a convenção separa. Característica desta é que as pessoas “sabem o que deve ser feito”, como sugere a expressão “savoir faire”. No âmbito das convenções, ao contrário que ocorre com a Moral e o Direito, a consciência da infração não incrimina o agente, até o alivia. Aquele que sabe o que deve ser feito em uma situação concreta pode, gentilmente, e até com graça, despreocupar-se com a decência, pois o fato de ser conhecedor do que deve ser feito torna-o membro do grupo dos autores destas regras. Naturalmente, os que integram as classes mais baixas procuram adequar-se às regras das classes superiores, o que obriga estas a constantemente desenvolverem, modificarem e refinarem suas convenções. Por isso, enquanto, no âmbito dos costumes de um povo, têm prioridade os “costumes mais antigos”, no âmbito das convenções predomina a “moda mais nova”. (RADBRUCH, 1965, p.38).

determinadas condutas, que podem ser consideradas jurídicas ou sociais, a depender da conjuntura dogmática que proporcionou o modo de agir.

O poder social, presente em todas as sociedades, decorre da imposição de regras unilaterais por um indivíduo ou grupo frente aos demais. A força coletiva decorre da solidariedade existente entre os seus membros, que se unem na busca da implementação de um objetivo comum.

Contudo, o fundamento do referido poder decorre da união de indivíduos, seja em razão da própria natureza humana, seja em razão da mútua dependência ou da divisão do trabalho social.

De acordo com os ensinamentos de Emile Durkheim:

o mais notável efeito da divisão do trabalho social não é que aumenta o rendimento das funções divididas, mas que as torna solidárias. Seu papel, em todos estes casos, não é simplesmente embelezar ou melhorar as sociedades, mas tornar possíveis sociedades que, sem elas, não existiriam. (DURKHEIM, 2007, p. 28).

Miguel Reale preleciona a respeito do poder social:

quando um conjunto de homens, sob o estímulo de muitos motivos, passa a viver como um grupo, como uma unidade de vontade em razão de um fim comum, então o círculo social não pode deixar de ser organizado, o que quer dizer que passa a ter um poder que não se confunde com os poderes particulares dos membros componentes. Organizar-se, pois, é constituir-se com um poder social. Este é o dado inicial, verificável em toda e qualquer forma de organização, em todo e qualquer grau de juridicidade do poder. Todo grupo social (família, clã, tribo, Estado) é uma organização de poder. (REALE, 2000, p.116 e 117).

Contudo, existe uma corrente de autores que nega a existência de uma força social, visto que sua ideologia tem como fundamento a vida desprovida de bens, leis, convenções ou instituições sociais. São os categorizados anarquistas.

Dentre as inúmeras obras que permeiam o tema, podemos citar Leon Duguit (apud DALLARI, p.46), para quem o poder sempre será um mero fato de submissão, negando categoricamente a ideia de que uma vontade humana seja capaz de estabelecer obrigações a um outro indivíduo.

Por fim, o poder é reconhecido como fenômeno necessário e legítimo, quando conquista o consentimento daqueles que estão sob a sua égide. Além do mais, este não pode ser confundido com o Direito, apesar de muitas vezes serem utilizados concomitantemente, de forma a alcançar os objetivos coincidentes de ambos.

2.4 As sociedades políticas e o Estado

Como visto, os agrupamentos humanos com finalidade idêntica, atividades e manifestações ordenadas, submetidas a um poder soberano são denominadas sociedades.

Entretanto, no campo social é possível identificar designos próprios e características singulares de certos grupos. Além disto, a dinamicidade das relações pessoais decorrentes dos mecanismos de interlocução vem promovendo o nascimento de novos grupos sociais.

A gênese do fenômeno social pode ser atribuída ao afastamento de certos indivíduos de alianças pré-existentes e consolidadas, instituindo forma de agir e pensar diferente das culturas preexistentes.

Dentre os diversos grupos sociais, destaca-se a sociedade política, que atua como gestora de interesses universais e comuns de todas as outras sociedades. A participação dos grupos sociais quase sempre independe da vontade do indivíduo, e seu principal escopo é garantir a integração de todas as atividades sociais que ocorrem sob seu âmbito de apuração.

Rousseau atribui à família o primeiro modelo das sociedades políticas:

é a família, portanto, o primeiro modelo das sociedades políticas; o chefe é a imagem do pai, o povo a imagem dos filhos, e havendo nascido todos livres e iguais, não alienam a liberdade a não ser em troca da sua utilidade. Toda a diferença consiste em que, na família, o amor do pai pelos filhos o compensa dos cuidados que estes lhe dão, ao passo que no Estado, o prazer de comandar substitui o amor que o chefe não sente por seus povos. (ROUSSEAU, 2002, p.11)

As sociedades políticas se manifestam em tempos, espaços e ângulos diversos. Assim, em uma dimensão restrita, a família se destaca como sociedade política. No entanto, o Estado, devido ao seu poder de persuasão, amplitude e condicionamento de liberdades coletivas, é apontado pelos cientistas como a principal sociedade política existente.⁶

⁶ George Wilhelm Friedrich Hegel citado por Matias-Pereira (2010, p.25), entende que a sociedade civil é composta por pessoas com interesses individuais. O Estado, fundamento da família e da sociedade civil, por sua vez, foi criado para unificar o designo objetivo desta coletividade integrada por pessoas individualizadas e pretensões particulares.

2.5 Estado como manifestação da sociedade – Acepções históricas sobre o tema

O sentido de Estado como ordem política da sociedade tem origem na antiguidade e é conhecida até os tempos atuais. Todavia, nem sempre foi assim.

Pode ser atribuída à Cidade a materialização do Estado na antiguidade, visto ser o local onde se irradiavam as dominações e as expressões de força e poder. De tal sorte, ela passou a ser o centro dos Impérios, das grandes fortunas e conquistas, razão pela qual sintetizava a concentração personificada do poder nas mãos do faraó, do rei, do imperador. Babilônia, Tebas, Persépolis, Esparta, Atenas e Roma, além de inúmeras outras, são a visão do Estado antigo, com sua forma de autoridade e divindade expressa no designo de um titular exclusivo que coordenava a vida de cada indivíduo.⁷

Paulo Bonavides esclarece esta fase da percepção do Estado, nos seguintes termos:

eis aí a que se reduzia, pois, o Estado Antigo: numa extremidade, a força bruta das tiranias imperiais típicas do Oriente; noutra, a onipotência consuetudinária do Direito ao fazer suprema, em certa maneira, a vontade do corpo social, qualitativamente cifrado na ética teológica da polis grega ou no zelo sagrado da coisa pública, a re pública da civitas romana. (BONAVIDES, 2010, p.34).

No Estado Grego, a cidade-Estado denominada *polis* era a maior expressão da sociedade política, com o ideal de autossuficiência. A política era conduzida por uma classe elitizada, cujos assuntos tinham como objeto o interesse coletivo. Todavia, as questões coligadas ao interesse particular ficavam restritas ao amparo da autonomia da vontade.

Em Roma, a *civitas* teve origem na aglomeração de grupos familiares, que determinou o nascimento do Estado Romano. O povo era diretamente responsável pela condução dos ditames políticos do governo, apesar da definição do termo povo ser restrita a parte da sociedade.

A narrativa de Fustel de Coulanges ilustra bem a época nas cidades antigas:

⁷ Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa o mais importante de todos os bens, ela se chama cidade e é a comunidade política. (ARISTOTELES, 1985, p.13).

nem em Roma, nem em Atenas o estrangeiro podia ser proprietário. Não podia contrair matrimônio, ou, pelo menos, o seu casamento não era reconhecido; os filhos nascidos da união de um cidadão com uma estrangeira eram considerados bastardos. Não podia firmar contratos com cidadãos, ou, pelo menos a lei não lhes dava nenhum valor. A princípio, não teve o direito de exercer comércio. A lei romana proibia-lhe herdar de um cidadão, e mesmo um cidadão herdar de um estrangeiro. Levava-se tão longe o rigor deste princípio que, se um estrangeiro obtinha o direito de cidadania romana, sem que seu filho, nascido antes dessa época, gozasse do mesmo favor, o filho tornava-se estranho aos olhos do pai, e não podia herdar. A distinção entre cidadão e estrangeiro era mais forte que o vínculo natural entre pai e filho. (COULANGES, 2006, p.306-307)

Com a evolução do sistema, os estrangeiros foram conquistando espaço na vida política, por meio da ampliação dos direitos, causando, assim, o desaparecimento da base familiar do Estado e o nascimento da nobreza tradicional.

Especificamente em Roma, visando colocar em prática os ideais de Império, o governo passou a integrar juridicamente os povos conquistados, sem atribuir, contudo, os mesmos direitos pertencentes ao cidadão romano. No ano de 212, o Imperador Caracala atribuiu a naturalização a todos os residentes de Roma, afastando, desta forma, a distinção jurídica existente entre os povos nacionais e estrangeiros residentes no território romano.⁸

De forma geral, as principais características do Estado Antigo foram a unidade do Estado e a religiosidade presente na manutenção da ordem. O Estado antigo sempre aparece como uma unidade geral, impedindo qualquer fracionamento interior, territorial ou de funções. Quanto à religiosidade, a vontade do soberano era considerada expressão divina e, em certos casos, a própria divindade encarnada. Em outros casos, o poder do governante era limitado pela vontade de Deus, cuja manifestação ocorria pela deliberação de um órgão especial formado pela classe sacerdotal.

Com a decadência do Império Romano, surge a Idade Média, com sua nova concepção de Estado, no sentido de instituição concentradora de toda força coercitiva e sistema normativo absoluto. Muitos filósofos e cientistas políticos

⁸ Geraldo de Ulhoa Cintra citado por Dalmo de Abreu Dallari (2012, p.73) faz a seguinte observação: O objetivo do edito de Caracala foi político, a unificação do Império; foi religioso, visa a aumentar os adoradores dos deuses de Roma; foi fiscal, quer obrigar os peregrinos a pagar impostos nas sucessões; foi social, com vistas a simplificar e facilitar as decisões judiciais, nos casos sobre o estado e constituição das pessoas.

classificam como árduo o exercício de delimitar as características que envolveram tal período, conseqüência da instabilidade decorrente do período feudal.⁹

O Estado assumiu características germânicas, ao invés dos costumes romanos, durante a Idade Média.

A sociedade política medieval viveu momentos de turbulência ocasionada por fatores históricos, tais como o nascimento feudalismo e a tentativa da Igreja de universalizar o cristianismo.

A posse da terra passou a ser o fundamento de toda a vida social, pois o patrimônio era entendido como fator preponderante para a aquisição de privilégios políticos e sociais. Por outro lado, o servo, homem desprovido de posses, recebia faixa de terra para cultivar, dela retirando a subsistência de sua família, entregando, como forma de retribuição, parte da produção ao senhor feudal. A política adotada nos feudos passava ao largo da política do Estado, possuindo, o dono da terra, poderes absolutos sobre a sua propriedade e sobre os seus servos.

O período foi marcado pelo nascimento de várias ordens jurídicas coexistentes com o poder monárquico do Imperador, este classificado hierarquicamente superior aos demais coexistentes. Além deste, podem ser citados outros comandos fundamentados na ordem eclesiástica, na ordem jurídica e nas ordenações dos feudos.

Resumidamente, Said Maluf apresenta alguns fatos que marcaram o Estado na Idade Média:

[...] são características fundamentais do Estado medieval: a) forma monárquica de governo; b) supremacia do direito natural; c) confusão entre direito público e direito privado; d) descentralização feudal; e) submissão do Estado ao poder espiritual representado pela Igreja romana. (MALUF, 2013, p.116).

Diante do complexo quadro apresentado, a insegurança política fomentava o pedido de mudanças, com o objetivo de instaurar um poder soberano e autônomo em face dos demais. Nasce, então, o Estado na Idade Moderna.

Com o fim da Idade Média, no século XV os ideais de soberania foram preponderantes para o nascimento do Estado Moderno. Sua tarefa era institucionalizar poder autônomo, inabalável, titular de toda coação legítima, fonte central de comando e autoridade.

⁹ A Idade Média teve início no século V da era cristã e terminou com a descoberta da América, no século XV.

As exigências do poder central culminaram no engrandecimento dos reis e majestades, pois o monarca era considerado o próprio Estado legitimado pelo direito divino. Nasce, portanto, o absolutismo monárquico, poder concentrado no monarca.

Em uma segunda fase, o absolutismo monarca teve a sua essência metafísica religiosa substituída pelas ideologias filosóficas, especialmente pelos imperativos racionais da corrente contratualista.

Foi com a obra “O Leviatã”, de Thomas Hobbes (1993), o apogeu da ideologia absolutista, pois a ingerência do Estado fundamentava-se na existência de um contrato social, que impunha ao indivíduo a renúncia de parte de sua liberdade (estado natural) como condição para manutenção da conservação do homem e da sociedade, decorrente da paz imposta pelo monarca.

Em um momento de transição da Idade Média para a Modernidade, um de seus atores, Luiz XI, Rei da França, subjugou a nobreza e concentrou todos os poderes em suas mãos, influenciado, especificamente, pela teleologia filosófica da Renascença.¹⁰

A monarquia absoluta desconhecia qualquer limitação de seu poder, comparando a posição do rei a do senhorio na época feudal. Da mesma forma que o proprietário tinha direito absoluto sobre sua propriedade, o poder de império sobre o Estado era exclusivo do monarca.

O absolutismo monarca foi marcado pela pobreza extrema da população, sofrimento e escravidão. No plano religioso, a autoridade do Papa era contestada pela Renascença, ao passo que a burguesia ganhava cada vez mais ascensão no plano econômico.

Com a opressão característica do regime, crescia uma resistência antiabsolutista ritmada pela ideologia de John Locke, cujo principal discurso girava em torno da limitação dos poderes do rei, soberania do povo e o fim da arbitrariedade estatal.¹¹

Assim, o discurso lockeano movimentou as revoltas burguesas contra o Estado Absolutista, dando origem ao Estado Liberal, após a conhecida Revolução Gloriosa, que culminou na vitória do Parlamento sobre a Monarquia na Inglaterra.

¹⁰ Dentre os mais influentes autores da Renascença, Nicolau Maquiavel, com sua obra “O Príncipe”, foi um dos grandes inspiradores do regime monarca absolutista e o principal expoente das bases do Estado Moderno.

¹¹ John Locke, na obra Segundo Tratado do Governo Civil, foi o pioneiro na idealização da separação dos poderes do Estado.

Com maestria e clareza, Kildare Gonçalves Carvalho aduz:

com o advento do liberalismo econômico e político, nasce em fins do século XVIII, o Estado Constitucional da França, designado Estado de Direito na Alemanha. O poder político passa a ser titularizado na nação ou no povo, surgindo a ideia de soberania nacional ou popular. Aparecem as Constituições escritas, como instrumentos da racionalização do poder e de renovação do pacto social dos contratualistas. (GONÇALVES, 2006, p.59).

O Estado Constitucional categorizou o governo das leis, onde a vontade do governante é submissa aos mandamentos legais estabelecidos legitimamente pelo povo por intermédio do Parlamento.¹²

2.6 Estado e Direito – breves acepções teóricas

Não há dúvidas, com o advento do Estado Liberal, que existe uma correlação bastante próxima entre as noções de Estado e de Direito, de tal modo que, muitas vezes, parecem se aglutinar em sentido equivalente. A íntima ligação entre os institutos pode ser justificada pelo fato de que o Estado influencia a criação do Direito, determinando as regras que irão vincular toda a sociedade, inclusive ele próprio. Com efeito, o Estado constitui instrumento da realização do Direito e da sua aplicação por meio da coercibilidade exercida quando uma norma jurídica é violada. Assim, algumas teorias foram criadas para analisar e justificar a relação entre as noções de Estado e Direito.

Para os filósofos positivistas adeptos da teoria denominada monista, o Estado e o Direito constituem uma mesma realidade, já que a construção da ordem jurídica é função exclusivamente estatal. O fundamento principal está na inteligência de que somente o Estado tem força para compelir a coletividade a respeitar a ordem jurídica.

Hans Kelsen, adepto a esta corrente e criador da célebre Teoria Pura do Direito, constrói o raciocínio a partir da coexistência simultânea entre a ordem jurídica e o Estado, pois o Direito teve origem com o nascimento do Estado, não havendo nenhuma ordem jusnaturalista antecedente ou mesmo um Direito Natural de instância superior.¹³

¹² Sobre o Estado Constitucional vide “Do Estado de Direito”.

¹³ Posição de Kelsen apud Miguel Reale (2000 p.80): Para o filósofo austríaco, o Direito Positivo nasce a partir do Estado e não existe outro Direito concebido como normas gradativas de juridicidade. O Direito se identifica com o Estado, e este passa a ser a sua única fonte.

Os adeptos da teoria dualista apresentam outro entendimento, uma vez que o Direito e o Estado são noções diversas e não se confundem, visto que a ordem jurídica não decorre exclusivamente de uma atividade estatal. Por tal razão, o Direito natural, os costumes, além das regras que se firmam na consciência coletiva são consideradas fontes do Direito. O principal defensor desta teoria foi Leon Duguit que abraçou a tese da pluralidade das fontes do Direito, alegando que a exclusividade do Estado estaria na produção do direito positivo. Contudo, segundo o autor, o direito é um fenômeno em constante mutação e tem origem nos fenômenos e fatos sociais.

A teoria do paralelismo, por sua vez, aceita a distinção entre as noções de Estado e Direito. No entanto, são realidades interdependentes. Como adepto da teoria ora estudada Giorgio Del Vecchio aduz a existência de uma hierarquia entre as fontes do direito, em que a positividade jurídica assume o grau máximo de importância devido a sua origem estatal. O filósofo italiano fundamenta seu pensamento apontando, mais uma vez, o poder coercitivo do Estado e a sua utilidade em fazer cumprir a norma.

No mesmo sentido que Del Vecchio, Miguel Reale faz a seguinte leitura sobre o tema:

múltiplos são os ordenamentos jurídicos que existem na sociedade, pois múltiplas são as fontes do Direito, mas, como frisamos, não é possível colocar todos esses ordenamentos jurídicos em um mesmo pé de igualdade. Entre eles há uma diferente gradação de positividade jurídica, sendo entre eles o mais forte e irremovível o vínculo de obediência, mais ou menos extenso o número de indivíduos sujeitos à observância dos preceitos. (REALE, 2000, p.325)

Contrapondo as primeiras teorias apresentadas, a teoria da autolimitação leva à concepção de que o Estado é limitado pelo Direito, cuja origem decorre da atividade legiferante do próprio Poder Público. Assim, existe restrição na conduta do Estado estabelecida por ele mesmo, já que é o titular na construção da ordem jurídica. São adeptos desta teoria Jellinek, Hegel e Spinoza.

2.7 Atuação do Estado no âmbito jurídico e político

Preliminarmente, faz-se necessário definir a noção de justiça aqui empregada, visto tratar-se de um termo polissêmico amplamente utilizado pela ciência jurídica, política, filosófica e social. Em termos contemporâneos, a análise do instituto ganha relevância nos âmbitos da ética e da política.

A definição do papel do Estado tem fundamento na justiça política, esta entendida como a legítima interferência do Poder Público nas relações sociais visando a implementação de políticas públicas e do bem comum. A atuação política do Estado determina a coordenação de grupos e indivíduos, e a adoção de meios adequados para alcançar certos objetivos de interesse comum.

Contudo, a ingerência pública na forma de agir da sociedade depende da existência de uma ordem jurídica eficaz, cuja finalidade é legitimar e limitar a utilização da força pública na consecução de determinados fins coletivos.

Segundo Platão (1997), a justiça política é desenvolvida por uma elite intelectualizada com o poder de determinar as leis reguladoras do interesse da *polis*, considerando a pretensão coletiva de seus habitantes. A justiça estaria localizada no plano ideal e a sua consecução dependeria da fixação de normas de interesse público.

Aristóteles, por sua vez, contribuiu para a formação do ideal de justiça política nos seus livros “Ética a Nicômaco” (2000) e “A Política” (1985). Na visão aristotélica, a justiça identificada nas relações sociais traduz a ordem natural das coisas. Isto é, a definição do sentido de justiça política ocorre no corpo comunitário, pelos quais cidadãos compartilham o mesmo espaço público, razões e interesses comuns, determinando a realização toda potencialidade humana.

Na era moderna, Orfried Höffe, filósofo alemão, constrói o seu entendimento com base na legitimação crítica, nos seguintes termos:

[...] o projeto político da modernidade se alimenta em duas experiências fundamentais: na crise radical da sociedade, no estremecimento do direito e do estado e na crítica radical das relações políticas e na experiência da exploração e da opressão. O auge da opressão é constituído pela recusa dos elementares direitos do homem. O auge da ameaça do estado é formado por aquelas guerras civis político-religiosas, que fazem parte das condições históricas nas quais surgem a filosofia hobbesiana do estado e que, nas democracias pluralistas, são fortemente reduzidas, mas são perpetuadas na luta de interesses de grupos e associações. A experiência da guerra civil conduz ao direito positivo e ao poder de estado por ele responsável; a experiência da opressão política, ao contrário, conduza ideia da liberdade de dominação como princípio social. A justiça (política), assim parece, não é um luxo moral, mas uma condição necessária da convivência humana: *opus iustitiae pax*, a paz é uma obra da justiça. (HÖFFE apud CARVALHO, p. 161).

A consecução da justiça política pelo Estado tem como pressuposto a verificação de certos fenômenos sociais, com o fim de orientar o agente estatal na

tomada de decisão legítima que reflita o verdadeiro interesse das comunidades envolvidas.

Diante deste cenário, antes da adoção de qualquer política pelo Estado, é preciso identificar os principais anseios dos grupos que compõem a sociedade e os mecanismos possíveis de implementação de tais pretensões. A partir de então, a justiça política será alcançada com a conciliação dos interesses contraditórios e da utilização proporcional da coação social com o fim de fazer valer a decisão adotada.

Por fim, a ação política contemporânea está intrinsecamente pautada por axiomas democráticos, refletindo, sobretudo, a incorporação de ideais pluralistas, tolerância social e garantia de liberdade.

2.8 Estado de Direito – breve estudo teórico sobre o tema

Primeiramente, vale ressaltar que o estudo sobre o tema é marcado pela divergência terminológica empregada para indicar o “Estado regido pelas leis”. Pois, enquanto parte da doutrina prefere o emprego da expressão “Estado de Direito”, outra parte prefere “Estado Legal”, “Estado Democrático”, “Estado Liberal”, “Estado Social”, “Estado Constitucional” e “Estado democrático-constitucional”. A causa da divergência tem fundamento nos diferentes contextos sociais e políticos, especialmente na Inglaterra, Estados Unidos, França e Inglaterra, que embasaram os trabalhos sobre o tema.

Na Inglaterra, o Estado de Direito, identificado pela expressão *rule of law*, proclamou a adoção do devido processo legal como mecanismo necessário para o julgamento de fatos que pudessem resultar na restrição da liberdade e da propriedade individual. No campo político, toda ação do rei passou a ser demarcada pela lei, e os atos do executivo submetidos aos comandos normativos decorrentes do parlamento. Por fim, qualquer lesão a direito autorizava o indivíduo a acessar o judiciário com garantias legais e isonomia.

Os Estados Unidos, por sua vez, agregaram novos valores ao rol apresentado pelos britânicos. O denominado “Estado Constitucional” ficou marcado por exigir a construção de uma ordem jurídica constitucional pelo povo (Assembléia Constituinte pelo povo), da qual constem normas que legitimem os poderes do governo e estabeleçam a sua limitação pelos direitos fundamentais do cidadão. O governo legitimado era aquele que se submetia à vontade popular e aos preceitos legais. A fórmula norte americana também inovou em relação aos serviços jurisdicionais, pois,

neste âmbito, os magistrados deveriam exercer a justiça em nome do povo, submetendo as suas decisões aos comandos constitucionais. A divergência entre os comandos normativos e o texto constitucional era solucionada pelo próprio magistrado, que, no exercício da sua função de controlador da constitucionalidade, declarava incidentalmente, em âmbito difuso e concreto, a lei transgressora inconstitucional.

A revolução francesa trouxe um legado indiscutivelmente relevante para o Estado de Direito. A base de suas aspirações tinha a nação como a principal legitimada a elaborar um texto constitucional, com a definição dos direitos do cidadão e a fixação de regras organizacionais referentes às instituições políticas do Estado, em consonância com a separação dos poderes. Assim, os prismas da organização política e a previsão de direitos fundamentais determinam o nascimento do *État légal* na França.

Na Alemanha, o *Rechtsstaat* apresentou novos axiomas ligados à ideia de liberdade individual e a autodeterminação das pessoas. O Estado, assim sendo, tinha legitimidade para agir somente no intuito de garantir a segurança e a ordem pública, mas ficava impedido de adentrar na esfera individual das pessoas, consistente nos planos do direito de propriedade e liberdade. Qualquer atuação discricionária do governo na esfera privada deveria estar amparada, obrigatoriamente, por norma criada pelo parlamento, sob pena de ser considerada autoritária e ilegítima.

Passemos, então, a analisar os elementos conceituais e características do instituto, após a análise e observações introdutórias sobre o tema.

Preleciona Heleno Taveira Torres que, o Estado de Direito pode ser definido como “o plexo de múltiplos princípios e garantias para o qual converge todo o feixe de relações jurídicas”. (TORRES, 2011, p.124).

Como observa Jorge Reis Novais:

o princípio do Estado de Direito desenvolve toda uma dimensão garantista que, para além da protecção da liberdade individual, projecta exigências diferenciadas sobre a actuação do Estado que, de alguma forma, possa afetar os particulares. Essas exigências traduzem em princípios jurídicos que, enquanto concretizações de ideias e do princípio do Estado de Direito, funciona como limite da actuação estatal e constituem, o que nos importa sobremaneira, parâmetros de avaliação da constitucionalidade de actos dos poderes públicos. (NOVAIS apud TORRES, 2011 p. 124).

Podemos conceituar o Estado de Direito como forma de organização política em que toda a atividade pública decorre de previsão, regulamentação e limitação por normas jurídicas, sedimentada em paradigmas políticos, culturais, jurídicos. A presença de normas jurídicas na estruturação e exercício do poder manifesta o governo da lei e não dos homens.

O Estado regido por leis é produto do mundo ocidentalizado. Os paradigmas político-jurídicos são formados por valores fundamentais que chancelam a juridicidade estatal, cujos parâmetros são definidos pelas leis, pelo paradigma fundamental da separação dos poderes, pela chancela dos direitos fundamentais, pelo pluralismo político, além de outras dimensões normativas. A construção ideológica de Estado por vezes tentou garantir a universalização de seus conceitos, determinando aos Estados estrangeiros, localizados fora do eixo ocidental, a necessidade de limitar a atuação do governo pela fixação de leis justas e isonômicas.

Não obstante tal constatação, obras de cunho crítico apontam que, não é possível radicalizar o estudo do tema atribuindo ao direito ocidental a medida da justiça e do desenvolvimento humano, deixando ao oriente o viés despótico de governo, das arbitrariedades e do autoritarismo.

Os regimes totalitários formaram a primeira expressão contra o Estado de Direito, ainda que alguns autores entendam que, mesmo diante de tais regimes, existisse uma ordem jurídica vigente. Contudo, o governo fascista se justificava em si mesmo, de forma que os interesses do Estado sempre foram tidos como supremos, absolutos e inatingíveis por interesses individuais. Assim, o Estado de Direito pode ser entendido como a antítese dos regimes totalitários, marcados pela ausência de limitação pelo direito.

J.J. Canotilho elucida o tema nos seguintes termos:

tomar a sério o Estado de direito implica, desde logo, recortar com rigor razoável o seu contrário – o Estado de não direito. Três ideias bastam para o caracterizar: (1) é um Estado que decreta leis arbitrarias, cruéis ou desumanas; (2) é um Estado em que o direito se identifica com a razão do Estado imposta e iluminada por chefes; (3) é um Estado pautado por radical injustiça e desigualdade na aplicação do direito. (CANOTILHO, 1991, p.04).

A sobreposição da ordem jurídica ao exercício do poder estatal, relativizando a sua ingerência no campo social e privado, determinou o início do Império das leis.

O exercício do poder pelo Estado somente é considerado legítimo se for verificada a presença da lei na idealização dos instrumentos e no modo de agir de seus agentes.

Vale ressaltar que, toda ordem jurídica deve conformar valores implícitos na cultura da sociedade, de forma a garantir a criação de leis justas e razoáveis. Não basta, assim, para a verificação do Estado de Direito a submissão de órgãos públicos a égide das normas formalmente positivadas. O conteúdo das leis deve refletir o verdadeiro sentimento de justiça da sociedade, afastando qualquer comando normativo que legitime a perversão, o abuso e a arbitrariedade. Eis, portanto, o Estado de Direito Material.

A partir da identificação de um Estado Constitucional, tendo como ponto central a limitação do poder público por meio das leis, aprimorou-se a ideia de liberdade, garantindo a participação do povo na condução da política estatal. A liberdade negativa, decorrente da limitação da atuação do Estado, passou a estar acompanhada da liberdade positiva e a proteção do exercício democrático de poder.

3 DAS DIVERSAS FORMAS DE DEMOCRACIA

A presente seção pretende apreciar os diversos modelos democráticos, apontando as suas principais características e peculiaridades. Com efeito, serão apresentados pontos negativos e positivos, além das suas acepções contemporâneas.

3.1 Democracia na visão doutrinária – Dificuldade na definição do tema.

A verificação semântica do termo democracia aflige qualquer estudioso do direito, visto não ser um mero instituto do direito político abstrato e estático, mas um processo de libertação popular desenvolvido durante toda a história.

A importância do tema pode ser percebida no pronunciamento de Jean-Jacques Rousseau: “Se houvesse um povo de deuses, este governaria democraticamente.”(ROUSSEAU, 2002, p.96). Os ensinamentos do filósofo suíço sempre foram no sentido de abalar as estruturas políticas do Estado Absolutista, e afirmar a legitimidade do poder popular, apesar de externar um certo descrédito neste tipo de regime em algumas passagens de sua obra.

A etimologia do termo Estado Democrático revela a noção de *governo do povo* ou *governo popular*, cuja influência veio da Grécia antiga.¹⁴ A queda da monarquia absolutista e a ascensão da burguesia levaram muitos autores denominar essa forma de governo de Estado burguês. (DALLARI, 2012, p.146).

Alguns fenômenos político-sociais contribuíram para o nascimento da democracia: a Revolução Inglesa, em 1.689 (significativa influência de John Locke), a Revolução americana, em 1.776 (declaração de independências das treze colônias americanas) e a Revolução francesa, 1.789 (universalização de certos princípios que, posteriormente, foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem).¹⁵

A máxima de um governo estabelecido pelo povo e para o povo foi extremamente combatida pelos opositores, que argumentavam a fragilidade do sistema democrático.

Nietzsche declarava abertamente a sua oposição ao regime democrático, manifestando que o governo da maioria seria um mecanismo de enfraquecimento da esfera política. Segundo o autor:

¹⁴ Sobre a origem da democracia, vide Democracia Direta.

¹⁵ Sobre a queda do absolutismo, vide Capítulo 1 – A sociedade e o nascimento do Estado de Direito.

nós que temos uma fé diferente, nó, para quem o movimento democrático não apenas uma forma de decadência da organização política, mas também uma forma de decadência, isto é, uma diminuição do homem, uma mediocrização, um rebaixamento do seu valor, para qual ponto deveríamos dirigir nossas esperanças? (NIETZSCHE, 2001, §203, p.115).

Percebe-se que o assunto é bastante controverso e o seu conteúdo indefinido, pois há no âmbito acadêmico uma variação de entendimentos quanto ao objeto central da democracia.¹⁶

Segundo Norberto Bobbio, democracia pode ser entendida como conjunto de regras e procedimentos estabelecidos por aquele que está legitimado a tomar as decisões em nome do povo. Consiste em um processo decisório, pelo qual um indivíduo legitimado profere decisões em nome de todo grupo social, nos limites das regras previamente estabelecidas. A democracia, assim, se materializa a partir das disposições assumidas pela maioria ou por todos os componentes da sociedade, ainda que neste caso o processo se torne mais dificultoso. (BOBBIO, 2011, p.30).

Robert Alan Dahl, depois de esclarecer que a democracia é um processo de decisão política, apresenta um leque de requisitos essenciais para a configuração democrática:

a) Participação efetiva: oportunidade de participação efetiva na dissolução de ideias políticas em pauta, de forma a permitir o conhecimento por todos os interessados; b) Igualdade de voto: isonomia no processo de deliberação (cada pessoa tem direito a um voto com idêntico valor); c) Entendimento esclarecido: os membros deverão ter oportunidade de conhecer a política proposta; d) Controle do programa de planejamento: os membros devem ter oportunidade de decidir sobre as questões em pauta; e) Inclusão dos adultos: a maioria dos adultos residentes deveria ter cidadania. (DAHL, 2001, p.50).

¹⁶ A democracia antiga era concebida numa relação intrínseca, simbiótica, com a *polis*. E a *polis* grega não tinha nada da cidade-Estado como estamos acostumados a chamá-la — pois não era, em nenhum sentido, um "Estado". A *polis* era uma cidade-comunidade, uma *koinonía*. [...] Assim, quando falamos do sistema grego como um Estado democrático, estamos sendo grosseiramente imprecisos, tanto terminológica quanto conceitualmente. [...] A diferença entre as democracias antiga e moderna não é apenas de dimensões geográficas e demográficas exigindo soluções completamente diferentes mas também uma diferença de objetivos e valores. [...] Os homens modernos querem outra democracia, no sentido de que seu ideal de democracia não é, de forma alguma, o mesmo dos gregos. Seria estranho, de fato, se não fosse assim. Em mais de dois mil anos, a civilização moderna enriqueceu, modificou e articulou suas metas valorativas. Experimentou o cristianismo, o humanismo, a Reforma, uma concepção de "direitos naturais" da lei natural, e o liberalismo. Como poderíamos pensar que hoje, ao defender a democracia, estamos em busca dos mesmos objetivos e ideais dos gregos? Como poderíamos não entender que, para nós, a democracia encarna valores que os gregos não conheciam nem tinham como conhecer? No entanto, uma literatura considerável lembra atualmente o experimento grego como se fosse um paraíso perdido e de algum modo recuperável. É preciso examinar a questão. (SARTORI, 1994, p.32).

A existência de vários estudos que repercutem diversas opiniões sobre o tema demonstra a grandeza do instituto, especificamente nos dias atuais, em que o seu objeto vem sofrendo uma releitura devido às reivindicações do povo em relação às políticas públicas adotadas pelo Estado.

A identificação dos valores arraigados no regime democrático é de suma importância para o entendimento da sua função. Dentre os diversos axiomas, destacam-se a liberdade e a igualdade, visto que a síntese destes dois princípios configura a própria democracia.¹⁷

Dalmo de Abreu Dallari (2012), por sua vez, adiciona a soberania popular ao rol apresentado por Pinto Ferreira. Incontestavelmente, a vontade popular é fundamental para a verificação da democracia. É fundamental que o cidadão possa exprimir o seu pensamento diretamente ou representado, de forma livre e independente, nas coisas do Estado.

Segundo Moreira Neto citado por Kildare Gonçalves (2006, p.181), se o homem não se interessa pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica) ou se não se sente com condições para fazê-lo (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada.¹⁸

3.2 Democracia direta

Os sistemas de governo que permitiam a participação direta do cidadão nas discussões e deliberações políticas do Estado teve origem na Grécia e em Roma, por volta de 500 a.C. O Estado grego, considerado o berço da democracia, era composto por inúmeras cidades independentes, onde a mais importante, Atenas, foi gênese da democracia direta. Foi em terras helênicas que o termo democracia foi cunhado pela primeira vez, cujo termo original *demokratia* era formado pela junção dos termos *Demos* (o povo) e *Kratos* (governar).

Não havia, na época, a noção de vida civil, pois, antes da esfera individual, as pessoas pertenciam a uma coletividade de interesses idênticos. O desejo de participar das decisões do governo nasceu do sentimento de proteção do próprio Estado, considerado o núcleo fundamental da sociedade grega. As deliberações

¹⁷ Pinto Ferreira citado por Kildare Gonçalves Carvalho: Evidentemente, se a igualdade é da essência da democracia, deve ser uma igualdade substancial, realizada não só formalmente no campo jurídico, porém estendendo a sua amplitude às demais dimensões da vida sociocultural, inclusive na zona vital da economia. (2006, p.180).

¹⁸ Moreira Neto citado por Kildare Gonçalves Carvalho, 2006, p181.

populares aconteciam em local público, denominado Ágora, onde todos os cidadãos pudessem participar e contribuir para a formação de uma ordem normativa e política.

Estavam autorizados a participar das deliberações todos os cidadãos de Atenas, assim considerados os homens, filhos de atenienses, maiores de 18 anos. Os escravos, as mulheres e os estrangeiros não tinham voz ativa, mas eram afetados pelas decisões conjuntas dos representantes da sociedade e dos governantes.

A participação do cidadão na vida política decorria do interesse de manter vivo o ideal do Estado frente aos inimigos estrangeiros. Havia relação altruística do povo helênico com o Estado grego, de forma que este era considerado a base da existência do cidadão. Em contrapartida, o cidadão recebia do governo o direito à liberdade, igualdade e o direito de participar das assembleias políticas.

Segundo Nitti citado por Paulo Bonavides (2010), os gregos eram marcados pela *isonomia*, *isotimia* e *isagoria*.

Em decorrência da ideia de *isonomia*, todo povo grego recebia o mesmo tratamento normativo da lei e da Constituição, sem nenhum tipo de discriminação, garantindo direitos iguais para todos e a vedação de atribuição de privilégios especiais.

A *isotimia* afastava qualquer título ou honradez hereditária, de forma a garantir a participação de todos os cidadãos na condução dos interesses políticos e no exercício da função pública. A aristocracia grega se opunha a democracia justamente em razão das consequências da *isotimia*.

Por sua vez, a *isegoria* assegurava o direito coletivo de se manifestar nas assembleias populares e debater publicamente a política do governo. Os cidadãos se manifestavam de acordo com sua consciência e não sofriam interferência do governo. Havia soberania das decisões, que eram objetivadas pela confecção da lei. Aqueles que votavam contra estavam autorizados a deixar a cidade, mas, na hipótese de permanecer, deveriam respeitar o comando legal.

3.3 A democracia indireta

A dificuldade de se utilizar nos tempos modernos o sistema da democracia direta causou o seu desaparecimento e, ao mesmo tempo, o nascimento de um

outro sistema democrático, de grande praticidade e eficiência diante de grandes territórios.

A questão torna-se mais profunda a partir da constatação de que o homem moderno perdeu em muito o seu caráter político. O “cidadão” deu lugar ao “indivíduo”, na essência da palavra, de interesses civis, transformando o Estado em algo exterior, paralelo, divergente dos ideais democráticos presentes na Grécia antiga, onde não havia a dicotomia entre público e privado.

Atualmente, a democracia direta está presente em alguns pequenos cantões suíços (Uri, Glaris, Unterwald, Appenzells), nessas comunidades o povo se reúne, uma vez por ano, para deliberar questões de interesse coletivo, com prévia publicação dos assuntos a serem submetidos à apreciação popular. (BONAVIDES, 2010).¹⁹

A democracia ganhou nova roupagem ditada por contornos da era moderna, tendo por base a soberania popular traduzida em sistema representativo. A vontade do povo era manifestada de forma indireta, por meio de seus representantes escolhidos no processo eleitoral livre e isonômico.

Montesquieu reafirma o poder do povo na escolha dos seus representantes, quando assim aduz:

O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. Para deliberar, não dispõe senão de coisas que não pode ignorar e de fatos que são palpáveis. Sabe muito bem que um homem esteve em muitas guerras, que lhe ocorreram tais e tais sucessos; é então muito capaz de escolher um general. Sabe que um juiz é assíduo; que muitas pessoas se retiram de seu tribunal contentes com ele; que não foi seduzido pela corrupção; eis aí muito para que seja eleito um pretor. Foi atingido pela magnificência ou pelas riquezas dos cidadãos; isto basta para que possa escolher um edil. Todas essas coisas são fatos sobre os quais ele se instrui melhor na praça pública do que em monarca em seu palácio. Mas saberá ele conduzir um assunto, conhecer os lugares, ocasiões e momentos mais favoráveis para resolvê-lo? Não: não saberá. (MONTESQUIEU, 2012, p.128).

Historicamente, o sistema representativo tinha caráter aristocrático, visto que somente parte da sociedade tinha o direito de escolher seus governantes. O sufrágio censitário excluía o direito de escolha dos pobres, e graduava o valor do voto dos demais de acordo com o seu patrimônio. A partir do século XIX, o sufrágio censitário

¹⁹ André Hariou citado por Dallari critica a afirmação de que os cantões suíços ainda mantêm o sistema direto representativo, nos moldes de Atenas e Roma. Para ele, somente são realizadas as assembleias em localidades bem pequenas, e seu trabalho é limitado a aprovar ou rejeitar o que foi previamente estabelecido pelo Conselho cantonal eletivo. Além do mais, a assembleia não atua em relação a temas complexos. (DALLARI, 2012, p.153).

começou a dar espaço ao sufrágio universal. No entanto, na maioria dos Estados as mulheres conseguiram o direito de votar somente no século XX.

A representatividade é o principal alicerce do regime democrático indireto, configurando um vínculo político entre mandante e mandatário²⁰, pela qual a pessoa eleita será a porta-voz do povo no âmbito político do Estado.

Sieyès, ao analisar o tema, direcionou seu raciocínio em sentido oposto ao discurso dos defensores do mandato imperativo, porquanto deixava claro nos seus ensinamentos que a noção de povo não pode ser confundida com o conceito de nação. Segundo o autor, finalizado o processo eleitoral, os eleitos não representam somente os interesses de seus eleitores, mas os anseios de toda a nação. O vínculo entre eleitores e eleitos se resume apenas ao processo eleitoral, mas não repercute em momento posterior, já que os escolhidos são responsáveis pelas decisões em nome da nação. (WEBER, 2004).²¹

Neste sentido, Norberto Bobbio explica:

o oposto ocorre na representação política da maior parte dos Estados que se governam à base de um sistema representativo: o que caracteriza uma democracia é, com respeito ao “quem”, que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é, com respeito ao “que coisa”, que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares. (E exatamente porque são representados os interesses gerais e não os interesses particulares dos eleitores, nela viola o princípio da violação do mandato imperativo. (BOBBIO, 2011, p.59).

A construção desse novo entendimento influenciou toda comunidade jurídica francesa, tanto é que a Constituição de 1791 estabeleceu no seu art. 2º: *A nação é a única da qual emanam todos os poderes, mas não pode exercê-los senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são Corpos legislativos e o Rei.*

3.4 Democracia semi-direta

A percepção da impossibilidade de adoção do sistema direto de democracia na modernidade preconizou a criação de institutos pelos quais a população pudesse

²⁰ Em posição contrária, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997) apresenta a natureza da representação no regime democrático indireto: [...] não se pode assimilar o *mandato representativo* ao mandato do Direito Privado. O mandatário-representante não está, como procurador, adstrito a seguir as instruções do mandante. Nem pode ser a qualquer tempo destituído ou substituído, nem tem contas a prestar, salvo moralmente, a quem o constituiu, ao conjunto de cidadãos. Nem age em nome apenas dos que nele votaram, mas em nome de todos e de todo, o povo ou nação.

²¹ A teoria de Sieyès influenciou a concepção da natureza da representação no regime democrático indireto de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997).

participar da construção da política estatal. Ao lado de seus representantes, o povo, diretamente, podia contribuir para a formação do mundo jurídico e político, com a utilização de institutos constitucionalmente previstos.

O primeiro deles é o *referendum*, utilizado para consultar a opinião popular a respeito do conteúdo de uma lei já criada pelo Estado. A sua origem se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas. (DALLARI, 2012, p.153).

A sua utilização tem como finalidade averiguar o sentimento do povo em face de nova lei constitucional (*referendum* constituinte) ou infraconstitucional (*referendum* legislativo).

Quanto à obrigatoriedade, o mecanismo será empregado compulsoriamente quando houver disposição constitucional nesse sentido; porém, não havendo, o uso do mesmo passa a depender da vontade política de um órgão legitimado ou de um grupo específico.

Segundo Alexandre de Moraes, o resultado do *referendum* é determinante para que a lei comece ou deixe de produzir efeitos. Nesse caso, complementa o autor, o instituto se apresenta como condição suspensiva ou resolutiva, respectivamente. (MORAES, 2012, p.245).

Historicamente, a Constituição Weimar foi precursora do *referendum* arbitral, cujo escopo era consultar o povo quando uma questão estivesse sob forte embate ideológico entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ou quando a matéria discutida não estivesse acordada entre as duas casas da representação (*Reichstag* e *Reichsrat*). Como relata Bonavides, ainda hoje as Constituições de algumas unidades alemãs conservam esse mecanismo, especialmente Baden e Renânia. (BONAVIDES, 2010, p. 306)

Instrumento similar ao *referendum*, o veto popular consiste na possibilidade do cidadão, por meio do veto popular, impugnar, dentro do prazo estabelecido, uma lei já aprovada pelo Congresso antes da sua vigência. Na hipótese do prazo se esgotar sem a solicitação popular de impugnação, a lei começa a vigorar naturalmente.

Burdeau citado por Paulo Bonavides (2010, p.316) distingue o veto do *referendum*, afirmando que o veto, como “processo de intervenção é muito mais energético. [...] na hipótese do *referendum*, o texto adotado pela assembléia não é senão um projeto, ao passo que no caso do veto o povo está diante de uma lei

acabada, com toda força jurídica para entrar em vigor, cumprindo-lhe tão somente aprová-la ou rejeitá-la”.

O plebiscito, por sua vez, teve sua origem na Roma antiga, e decorre de consulta prévia a respeito de uma lei a ser criada pelo Poder Legislativo. No aspecto temporal, o instituto é a oportunidade de se obter diagnóstico prévio da opinião pública sobre projeto de lei em discussão.

Críticos da democracia representativa manifestaram o receio do nascimento de democracia plebiscitária, pela qual o povo poderia ser facilmente envolvido e manipulado a decidir de uma forma ou de outra quando consultado.²²

Não obstante serem institutos diversos ocorre uso indiscriminado dos termos plebiscito e referendun pela doutrina brasileira. Na Suíça, onde os mecanismos são amplamente utilizados, não se faz a distinção exigida pelos cientistas políticos e estudiosos do Direito.

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

o debate doutrinário visando a uma conceituação precisa para evitar confusões entre os dois termos do vocabulário jurídico acabou fixando o entendimento de que o plebiscito seria uma consulta extraordinária e excepcional exprimindo a opinião popular sobre medidas de base ou de princípio, tais como forma de Estado ou de governo, modificação das formas políticas, decisão acerca de mudanças de natureza territorial etc. Já o referendo consubstanciaria o poder de aprovar leis. Seria a decisão popular sobre lei discutida e votada pelos representantes do povo. O cidadão, ao votar sim ou não a respeito do projeto oriundo do Parlamento, daria aceitação ou rejeição da medida legislativa proposta. (FERREIRA FILHO, 1997, p.94).

A democracia semi-direta também pode ser exercida por meio da iniciativa popular, pela qual qualquer cidadão poderá apresentar um projeto de lei a ser apreciado e votado pelo Poder Legislativo. Na Suíça, o cidadão não oferece o projeto de lei finalizado, apenas utiliza o direito de petição para apresentar diretrizes sobre a lei desejada. Caberá ao Legislativo criar o projeto de lei, nos termos da solicitação consignada.

Pode acontecer, também, do projeto ser apresentado juntamente com o pedido popular, permitindo prontamente que o tema seja discutido e aprovado. Entretanto, o Poder Legislativo, nesse formato de iniciativa, poderá recusar o texto ou fazer consideráveis alterações, levando em seguida novo projeto para a apreciação popular.

²² Sobre o tema vide item Democracia Plebiscitária

O instituto esteve presente pela primeira vez no Estado de Dakota do Sul, nos Estados Unidos, no ano de 1.898. A Constituição de Weimar, em 1919, também contemplou a matéria, além da Constituição da Itália, em 1947, que fixou o número mínimo de 50.000 eleitores com o intuito de provocar o Parlamento a discutir um projeto provindo da iniciativa popular.

Em alguns países, o direito de revogação também faz parte dos mecanismos existentes de participação popular na condução de democracia semi-direta, pelos quais o povo fica autorizado a pôr fim ao mandato de um funcionário estatal antes do termo final, utilizando o *Recall* (Estados Unidos) e o *Abberufungsrech* (Suíça).

Por meio do *Recall*, determinado número de cidadãos apresenta um documento assinado com todas as acusações contra o deputado ou magistrado, pleiteando a sua substituição ou sua demissão voluntária, em face do seu descrédito perante o eleitorado. (DALLARI, 2012).

O seu nascimento pode ser atribuído à Constituição de Weimar, seguida pela Constituição da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Atualmente, o instituto é aplicado em *British Columbia*, no Canadá, e em alguns Estados norte-americanos, onde, em 1821, o Governador de Oregon teve seu mandato revogado em razão do uso do mecanismo popular de controle político.

Instrumento equivalente ao *Recall*, a *Abberufungsrech*, do mesmo modo que o modelo inglês tem como finalidade promover a participação do povo na análise qualitativa de seus representantes. Todavia, no modelo suíço o pedido de revogação permite a dissolução de toda a assembléia legislativa em razão do descontentamento do eleitorado. O processo tem diversas etapas, e a queda do parlamento se consuma após a ratificação do povo por meio de uma votação convocada para este fim.

3.5 Análise crítica do sistema democrático atual

Um dos principais problemas verificados no sistema democrático atual é ausência de legitimidade na representação popular. Como se sabe, o principal alicerce da Democracia Indireta é a manifestação política da nação pelos representantes do povo escolhidos livremente por meio de processo eleitoral. Nos termos da lei vigente. A ruptura da confiança do eleitor em relação aos seus representantes eleitos vem colocando em cheque o atual formato democrático,

transformando-o em instrumento motivador de uma ordem política ilegítima e desconectada com os fundamentos democráticos.

A descrença do povo quanto ao sistema representativo é um fenômeno negativo que atinge a consecução de seus efeitos práticos e a sua própria subsistência. Vários são os movimentos sociais pelo mundo que reclamam a qualidade dos políticos e seu desprezo pelos interesses públicos. Recentemente, o Brasil foi palco de uma das maiores manifestações de cunho político da era moderna, quando milhares de pessoas marcharam por avenidas e praças exigindo mudanças nas políticas públicas do Estado, transparência governamental e o fim da corrupção, entre outras.

O desagrado com a classe política elucida a todo o mundo a falha do sistema representativo e da própria democracia indireta, exigindo a criação de regime que amplie os mecanismos efetivos de participação popular na condução da política pública.

Rousseau já reconhecia a ineficácia da democracia representativa, afirmando:

O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la. (ROUSSEAU, 2002, p.131).

O processo de criação da democracia representativa foi bastante comemorado por autores do passado, tais como James Stuart Mill, que a classificou como a “grandiosa descoberta dos tempos modernos.” (MILL apud DAHL, 2001, p.120).

Tanta euforia teve como fator a possibilidade real de se colocar em prática o sistema democrático sem sofrer influência dos limites demográficos e territoriais do Estado. Em estudo apresentado recentemente, estimava-se que nas cidades-nação gregas o número de cidadãos (homens maiores de 18 anos) girava em torno de 2.000 a 10.000 e, em Atenas, este número chegava a 60.000. Números que impediam a adoção da democracia direta, mas que não atingiam o sistema representativo.²³

²³ Pesquisa apresentada por Morgens Herman Hansen (1983), apud James Stuart Mill (2001), p.122.

A grandeza territorial e populacional do Estado, apesar de não impedir a adoção da representação política, não possibilitava a plena democracia no seu grau máximo, já que não havia concretamente a participação efetiva de todos os cidadãos na construção do Estado. Além do mais, é inimaginável o dispêndio de tempo e logística que almeje possibilitar a todo o eleitorado influenciar diretamente a atividade de seu representante na elaboração de uma lei ou uma política pública. A partir dessa constatação, a maior participação popular ocorrerá na democracia de assembléia, ainda que seja cabível apenas em um sistema político de pequena escala.

A falta de sintonia entre os atores políticos ocasionou as primeiras críticas ao instituto representativo. As quebras de compromissos, a falta de diálogo com o cidadão, omissão na prestação de contas, o aumento da corrupção, os desmandos, a impunidade a arbitrariedade e os conchavos políticos, fizeram nascer algumas restrições à representação política, tendo esta, enfraquecido o viés democrático, na opinião de cientistas políticos.

Como já observado não existe relação jurídica entre o eleitor e o eleito, visto que a representatividade recai sobre a nação. Na Idade Média, o mandato político era denominado mandato imperial, por meio do qual o político estaria vinculado estritamente à vontade de seus eleitores, sob pena de perda de mandato.

Sobre o Mandato Imperativo, Darcy Azambuja discorre:

o mandato imperativo obriga o eleito a seguir fielmente as instruções, escritas geralmente, que lhe dão os eleitores, nas quais vai antecipadamente determinado modo pelo qual o deputado votará nas questões que lhe forem submetidas. Não havendo instruções expressas, o deputado deverá indagar, em todos os assuntos, a opinião de seus eleitores. E, por isso mesmo, o deputado pode ser destituído do mandato, pelos que o elegeram e, fica obrigado a prestar-lhes conta do desempenho de sua função. (AZAMBUJA, 2008, p. 233).

Essa concepção de mandato não foi adotada nas constituições modernas, restando apenas a referência histórica. Atualmente, prevalece a tese de Sieyès a respeito do tema.²⁴

Apesar da crise de representatividade ter contribuído para a decadência da democracia indireta, outros fatores influenciaram para que o sistema perdesse um pouco do seu charme. A democracia é uma forma de implementação da vontade do povo pelo povo. No entanto, com a evolução social, o Estado vem se deparando

²⁴ Sobre o tema vide item Democracia Indireta

com um cenário cada vez mais complexo que lhe impõem limitações de natureza política e econômica para concretizar os anseios da sociedade.²⁵

A democracia representativa naturalmente diminui a participação social e aliena a vontade política, em detrimento do governo genuíno. O declínio do processo democrático nos moldes originários torna a representação apenas aparente, pois nem todos os grupos sociais têm seus interesses legitimamente defendidos perante o Estado em face do déficit de representatividade.

A garantia da sobrevivência da Democracia depende da releitura do atual sistema e da criação de novos institutos que legitimem a participação social na condução das questões políticas do Estado. Assim, novas fórmulas são apresentadas com o intuito de resgatar o regime e pôr fim à sensação de simulacro institucionalizado.

3.5.1 *Accountability e Responsividade – Controle da democracia pelo povo*

Diante das novas exigências quanto à democracia contemporânea, uma corrente doutrinária vem ganhando força e a adesão de diversos estudiosos. Ela constrói novo formato democrático a partir da participação social e da *accountability*. O principal objeto defendido nesse contexto é o novo papel atribuído à sociedade civil: fiscalizadora das atividades estatais. Assim, a coletividade passa a ser a controladora dos atos governamentais, exigindo que toda ação dos representantes seja suficientemente clara, justificada pelos seus autores e que gere responsabilização destes por qualquer desvio de conduta.

A *accountability* como mecanismo de controle pode ser observada sob o aspecto horizontal ou vertical. Sob a primeira acepção, o controle dos atos governamentais é realizado por meio do mecanismo *checks and balances*, pelo qual existe mútua fiscalização entre os três poderes do Estado. A *accountability* vertical é

²⁵ Sobre o tema, José Matias-Pereira aduz: O tema da governabilidade (*governability*) das democracias foi objeto do relatório da Comissão Trilateral, divulgado em 1975. A hipótese central deste relatório – elaborado por Crozier, Huntington e Watanuki – era que os problemas de governabilidade, na Europa ocidental, no Japão e nos Estados Unidos, tinham como base os problemas decorrentes do aumento das demandas sociais, agravados pela escassez de recursos do Estado (do ponto de vista financeiro, de recursos humanos e sua capacidade de gestão). Diante deste cenário inquietante, se faziam necessárias mudanças nas instituições e, de forma concomitante, no comportamento dos cidadãos. Observa-se, a partir dessas transformações, que as discussões em ciências políticas envolvendo o Estado centraram-se nas deficiências e na incapacidade do Estado de cumprir adequadamente as suas funções regalias que estão relacionadas à regulação, ao bem-estar e ao desenvolvimento social. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.73).

objetivada pela fiscalização do poder político pela sociedade, através dos diversos mecanismos estabelecidos pela lei. Esta irá ser exercida sobre governos não responsivos, que não utilizam como base de atuação os interesses sociais.²⁶

Resumidamente, o sistema representativo não é a melhor percepção de um regime democrático. Isto porque o grau de democracia leva em conta não a mera formalidade representativa, mas a presença dos interesses sociais nos planos do governo. Isto pode ocorrer, quando o líder político adota os interesses da coletividade deliberadamente nas ações e projetos governamentais (governo responsivo) ou quando compelido a isto, pela sociedade ou por outro poder de fiscalização (*accountability*).

Diante do sistema eleitoral atual, o cidadão tem a seu dispor instrumentos que permitam averiguar a postura de seu representante, ainda que não possa obrigá-lo a implementar políticas públicas específicas, considerando nas próximas eleições a sua postura durante o seu mandato. Para tanto, é necessária a postura pró-ativa do cidadão em relação às coisas do Estado, participando dos fóruns de discussão e nas reuniões organizadas pela sociedade civil, cuja temática gira em torno dos interesses da coletividade e conseqüentemente, de seus próprios interesses.

Com o envolvimento maior dos representados, os líderes políticos ficarão atentos aos interesses da coletividade, sob pena de sofrerem conseqüências negativas nas eleições seguintes. A integração entre sociedade civil e sociedade política garante a responsividade do Estado e o resgate dos valores democráticos, permitindo a constituição de um governo legítimo e comprometido com as necessidades do povo.

De acordo com Robert Dahl, a intensidade de democracia está ligada a intensidade de responsividade do governo. Assim explana o autor americano:

[...] para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências;
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva;
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (DAHL, 2005, p.26).

²⁶ Podem ser entendidos como peças da *accountability* horizontal todas as instituições estatais que visam fiscalizar atos do Estado.

De modo geral, a democracia está correlacionada com a participação da sociedade civil na deliberação de políticas públicas e na produção de leis pelo Estado. A integração entre a sociedade civil e o corpo político é fundamental para que as decisões ganhem em qualidade, aumentando a responsividade do governo e a legitimidade do poder.

3.5.2 Democracia plebiscitária em Max Weber:

A política sempre permitiu o desenvolvimento de técnicas para a manutenção de poder por parte de líderes políticos escolhidos democraticamente pelo povo. Na maioria delas, a grande massa era facilmente manipulada na sua forma de pensar e agir, por meio de forte campanha governamental que não abria espaço para o questionamento da realidade.

A mencionada técnica psicológica era muito utilizada nos governos ditatoriais, tais como no Chile de Pinochet, além dos governos absolutistas de Hitler, Stalin e Mussolini. Apesar de configurar aparente mecanismo democrático, qual seja o plebiscito, a consulta popular era viciada pelas estratégias empregadas pelo governo para influenciar o povo a decidir de acordo com as pretensões políticas de quem estava no governo.

As técnicas de persuasão utilizadas pela liderança com o intuito de conduzir o pensamento da coletividade tinham como base os ensinamentos da democracia cesarista e a dominação carismática.

A relação decorrente da democracia plebiscitária entre dominante e dominado tem amparo no alto grau de carisma e sentimentalismo, conduzidos pelo líder político por meio de suas aptidões pessoais.

Max Weber caracteriza a democracia moderna como democracia plebiscitária, visto que o núcleo central de sua existência é a demagogia política. O autor acrescenta, que a ampliação da democratização eleitoral por via da participação social adiciona um elemento irracional até então desconhecido: a vontade das massas.

a democratização ativa da massa significa que o líder político não é mais proclamado candidato porque demonstrou seu valor num círculo de honorários, tendo-se tornado um líder por causa de suas proezas parlamentares, mas significa, sim, que ele adquire a confiança e a fé que as massas depositam nele e em seu poder com os meios de demagogia de massa. Em essência, isto significa uma mudança em direção ao modo cesarista de seleção. Na verdade, toda democracia propende nesta direção.

Afinal de contas, a técnica especificamente cesarista é o plebiscito. (WEBER, 1980, p.75).

O cenário da democracia plebiscitária é criado pelo próprio governo que tenciona garantir a chancela popular de seus interesses. Para tanto, utiliza como fator preponderante a dominação legítima carismática. Nesse contexto, os dominados passam a acreditar no seu líder, não por suas proezas políticas, mas pelo sentimento nutrido pela massa em relação ao seu representante.

A dominação, de acordo com Weber, pode ocorrer de três formas: dominação tradicional, dominação carismática (ou dom da graça) e dominação em virtude da legalidade.

[...] em princípio, há três justificações anteriores, e portanto legitimações, básicas do domínio. Primeira, a autoridade do “ontem eterno”, isto é, dos mores santificados pelo reconhecimento inimaginável antigo e da orientação habitual para o conformismo. É o domínio “tradicional” exercido pelo patriarca e pelo príncipe patrimonial de outrora. Há a autoridade do dom da graça (carisma) extraordinário e pessoal, a dedicação absolutamente pessoal e a confiança pessoal na revelação, heroísmo ou outras qualidades de liderança individual. É o domínio carismático, exercido pelo profeta ou, no campo da política, pelo senhor da guerra eleito, pelo governante plebiscitário o grande demagogo ou o líder do partido político. Finalmente, há o domínio em virtude da “legalidade”, em virtude da fé na validade do estatuto legal e da competência funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias. É o domínio exercido pelo moderno servidor do Estado e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham. (WEBER, 1982, p. 56).

Os estudos apresentados pelo autor justificam as críticas proferidas pelos cientistas políticos a respeito do tema. A presença democrática do povo diante do Estado deve ser livre e sem influência externa, de forma que os interessados apresentem os seus verdadeiros intentos aos seus representantes. A manipulação da consulta popular em nada se assemelha aos mecanismos democráticos, visto que, neste caso, a manifestação de vontade dos interessados é influenciada sobremaneira pelas persuasões tendenciosas patrocinadas pelo governo.

A liberdade de manifestação do indivíduo deve estar presente no momento da reflexão e da decisão. Habermas considera pressuposto da democracia o debate a respeito de temas importantes, tendo os integrantes da sociedade condições livres e isonômicas de opinar sobre os interesses coletivos, sem influência do Estado ou do poder econômico. (HABERMAS, 1997, p.92).

Não existe democracia onde o sistema argumentativo é viciado, e o povo não tem meios para, livremente, exprimir as suas aspirações, sendo facilmente instigado

pela propaganda do líder carismático, diante de sua fragilidade intelectual, a cancelar as pretensões governamentais.²⁷

3.5.3 Democracia simbólica

Os fatores preponderantes do atual modelo democrático, como visto em outras passagens deste trabalho, são a presença do indivíduo na escolha de seus representantes e o poder exercido por este em nome de toda a nação. O aparecimento dessas vertentes adveio de fatores históricos e lutas populares contra a opressão do Estado absolutista.

Não obstante a construção do modelo participativo, a ineficácia do sistema democrático coloca em cheque a sua existência material. A simples experiência formal de democracia é insuficiente para efetivar empiricamente seus valores e axiomas, embora cause sensação de liberdade e isonomia em razão do discurso plantado no seio da sociedade.

A abertura de um sistema livre e isonômico de debates ideológicos consiste a essências da democracia moderna, de forma a garantir a legitimação das políticas públicas e a consecução de ações governamentais de acordo com os anseios do povo. Logo, o sistema dialógico com viés democrático prescinde de oportunidades igualitárias de manifestação aos indivíduos, sem exceção. Caso contrário, a democracia se resumiria a um fenômeno simbólico, sem força para alterar a realidade política, corroborando com os fatos atuais de dominação e desigualdade chancelados pela ineficiência dos institutos participativos.

Os efeitos proporcionados pela democracia garantem oportunidade e equilíbrio entre grupos sociais, desde que os instrumentos disponibilizados sejam suficientes para contrabalançar as diferenças entre os debatedores, considerando relevantes todos os interesses colocados em pauta. A criação de ferramentas aparentemente democráticas reforça os estudos de Pierre Bourdieu sobre o poder simbólico, assim anotado pelo autor:

²⁷ Sobre o pressuposto social da democracia, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina: “O governo do povo pelo povo pressupõe em primeiro lugar um certo nível cultural (e não apenas um certo nível de alfabetização) desse povo. Qual seja esse nível é difícil determinar, embora possível. Tal nível implica, em primeiro lugar, que esse povo saiba ser possível mudar da rotina o seu destino, ou seja, é necessário que se liberte de comportamentos impostos por tradições e tabus que o induzam ao conformismo com sua situação. É preciso, em segundo lugar, esteja livre de dominações tradicionais que o prendam a chefes como clientes, ou vassalo. É indispensável, em terceiro lugar, que tenha um mínimo de instrução que o habilite a compreender e apreciar a informação”. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 100).

a cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os de outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação destas distinções. Este efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulado a função de divisão de função de comunicação: a cultura que une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como sub-culturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante. (BOURDIEU, 1989, p.10).

A exclusão de determinados povos do embate político por razões econômicas contribui para o enfraquecimento da democracia, tornado-a instrumento de manutenção da relação de domínio pré-existente. Existe no formato atual uma hipertrofia político-simbólica que coloca em risco a efetividade do sistema democrático no plano empírico, já que aqueles que detêm as produções simbólicas, tais como o capital e a retórica, encontram-se em posição privilegiada no processo de disputa pelo poder.

É muito próxima a relação entre Estado Constitucional e democracia, porquanto a norma fundamental é a responsável por delinear os institutos legítimos de participação popular. Conseqüentemente, a eficácia dos institutos constitucionais garante o grau de incidência democrática no Estado. Dessa forma, o texto constitucional deve expressar, de forma clara, os mecanismos que permitam os cidadãos expressarem a seus representantes os intentos sociais. A fixação de um sistema constitucional com institutos ineficazes, além de configurar constitucionalismo simbólico, impede a efetivação material dos valores democráticos.

Vale ressaltar, por fim, que a força normativa da Constituição Federal é fundamental para a consecução do governo do povo, e o vigor da participação popular como forma de legitimação das ações do Estado.²⁸

²⁸ Sobre a constitucionalização simbólica (NEVES, 2011).

4 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O GOVERNO LOCAL

Esta seção visa identificar as principais características da democracia no Brasil. Para tanto, será discutido o federalismo brasileiro e sua contribuição para a derrocada do sistema representativo. Por fim, será apreciada a importância do poder local na implementação da democracia participativa.

4.1 A origem do Estado Federal

O Estado Federal originou-se no século XVIII, nos Estados Unidos²⁹, quando as ex-treze colônias americanas, recém-independentes, perceberam a importância da unidade política com o intuito de garantir a independência conquistada. O embrião do sistema federal norte-americano, contudo, teve início na Convenção de Filadélfia, presidida por George Washington, cujo objetivo era averiguar os artigos da Confederação, mas que acabou ocasionando o nascimento de uma nova Constituição.

Ao analisar o conceito de Federalismo, Montesquieu definiu Federação como uma “convenção segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior do que pretendem formar.” (MONTESQUIEU, 2012, p.125).

Em linhas gerais, a Federação é sustentada por dois paradigmas fundamentais: a soberania do Estado federal (governo central) e a autonomia das unidades políticas (estados membros). Neste contexto, a norma constitucional determina a descentralização política do Estado, através da qual cada estado membro é instituído de competência material e relativa autonomia para elaborar a sua ordem jurídica constitucional, administrativa, política, jurídica e financeira.

Geraldo Ataliba preleciona a importância da garantia da divisão de competências, nos seguintes termos:

Federação implica igualdade jurídica entre a União e os Estados, traduzida num documento (constitucional) rígido, cuja principal função é discriminar competência de cada qual, de modo a não ensejar violação da autonomia recíproca por qualquer das partes. (ATALIBA, 1980, p.9).

²⁹ A Constituição norte-americana de 1787 inaugurou o sistema federativo, ainda que anteriormente a esta data verificaram-se na Grécia antiga algumas alianças políticas temporárias, tais como a Liga de Delos e Liga Etólica.

Desta forma, a distribuição das matérias que serão implementadas pelas unidades descentralizadas e o poder central fica a cargo da Constituição Federal.

Como bem observa José dos Santos Carvalho Filho (2006, p.5), “a descentralização política é a característica fundamental do regime federativo. Significa que, além do poder central, outros círculos de poder são conferidos a suas repartições.”

Vale ressaltar, contudo, que, a descentralização do poder não é suficiente para configurar a Federação, uma vez que outros fatores devem concorrer para a percepção deste sistema político. Pode-se afirmar, contudo, que as demais características estão alicerçadas na diminuição do poder central em face da descentralização política.

Confirmando a premissa, Mário Lúcio Quintão Soares (2004, p.300), professor da PUC/Minas, alude algumas características do Estado Federal:

- a União dos Estados federados cria um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados soberanos;
- a base jurídica do Estado federal é uma Constituição, não um tratado;
- na federação, geralmente, inexistente o direito de sucessão;
- nela, somente o poder central ou União detêm a soberania;
- no Estado federal as atribuições da União e das Unidades federadas são fixadas na Constituição, mediante uma distribuição de competência;
- a cada esfera de competência atribui-se renda própria;
- o poder político deve ser compartilhado entre a União e unidades federadas.

No mesmo sentido, Arend Lijphart (2003, p.205) sintetiza os principais elementos que configuram o Estado federal:

uma legislatura bicameral disposta de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial.

Em uma análise mais detalhada, é possível destacar diversos modelos de Federalismo, considerando as suas finalidades e a forma de apresentação. O primeiro deles é o modelo norte-americano denominado progressivo ou construtivo, cujo nascimento resultou da livre união entre os Estados independentes. O Federalismo defensivo ou perverso, por sua vez, tem como função garantir a unidade do Estado ameaçado pela desintegração territorial por englobar culturas diferentes em um mesmo espaço territorial. Este modelo está presente em sociedades multiculturais, tais como Canadá e Espanha. Por fim, a terceira versão de

federalismo origina na descentralização do Estado unitário, sendo uma via para a implantação da democracia em oposição ao totalitarismo. Denomina-se federalismo pragmático verificado nos países da América do Sul no regime pós-ditadura.

Não obstante a classificação apresentada, o Federalismo pode ser categorizado em centrípeto ou centrífugo, considerando o grau de concentração de poder. Centrípeto é o que se pode notar pelo fortalecimento do poder central em detrimento das unidades federativas, ainda que garantida a unidade do Estado federado e a autonomia das demais unidades políticas. Com efeito, o texto constitucional estabelece atributos ao poder central não estendidos às entidades descentralizadas.

O federalismo centrífugo, por sua vez, tem como fundamento o fortalecimento das unidades descentralizadas pela Constituição, em detrimento do poder central, que se esvazia parcialmente, sobretudo se comparado ao de uma Federação centrípeta. A toda evidência, o federalismo norte-americano pertence a esta categoria, pois teve ascendência em razão do processo de agregação, tornando-se unidos, em um só Estado, todos os demais estados independentes, cuja identidade e interesse comum nasceram previamente a criação do poder central.

4.2 O federalismo brasileiro

A tendência brasileira para o federalismo surgiu, principalmente, em razão da somatória dos fatores geográficos e políticos, pois que a descentralização (que é a base do federalismo) tornou-se necessária para acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais constituídas até então, interligando-as com o poder central. A estratégia culminou no fortalecimento das regiões mais ricas, ainda que a desigualdade social permeasse o Brasil antes mesmo da implantação do modelo federativo.

Com efeito, o federalismo no Brasil originou-se na Constituição Republicana, promulgada em 1891, e foi mantido por todas as constituições posteriores. Além de por fim à Monarquia, o texto constitucional substituiu o Estado unitário e conferiu aos entes descentralizados (estados-membros) um certo grau de autonomia. O Estado brasileiro, portanto, caracteriza-se pela federação por segregação.³⁰

³⁰ Fernando Luiz Abrúcio citado por Kildare Gonçalves Carvalho (2006, p.647) alude que “a federação brasileira [...] foi sendo moldada pela existência de fortes heterogeneidades entre as elites políticas de cada região – fruto de um processo de colonização com vários pólos e características distintas e,

A Constituição de 1988 explicita em diversos artigos as principais feições do federalismo brasileiro, especialmente a autonomia dos entes, a indissolubilidades e a inclusão dos municípios na ordem federativa.

A indissolubilidade manifestada no art.1º do texto constitucional é reforçada por sua inclusão no rol das cláusulas pétreas, previstas no art. 60, inciso IV, e pela possibilidade de intervenção federal quando verificado o movimento separatista encabeçado por qualquer estado-membro, nos termos do art. 34, I, da Constituição Federal.

A unidade do Estado, de tal modo, é garantida pelo pacto federativo e pela divisão de competências constitucionais, como já observado anteriormente, de natureza material e legislativa. Em seus estudos sobre o tema, o constitucionalista mineiro José Afonso da Silva define competências como “as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar as suas funções.”(SILVA, 1989, p.413).

Não obstante a manutenção da autonomia dos entes políticos, o federalismo brasileiro coaduna-se com o Estado Federal centrífugo, posto que a Carta Magna garantiu à União atribuições especiais não estendidas aos demais entes da federação, permitindo ao poder central, inclusive, definir as políticas públicas e criar novas receitas tributárias.³¹ Em relação ao tema, Celso Bastos exprime as seguintes críticas:

mais adiante, pela desigualdade socioeconômica entre os Estados. Porém, a elite imperial procurou construir uma unidade nacional que não tais diferenciações espaciais num nativismo exacerbado. As experiências das revoltas pernambucanas de 1817 e 1824 e diversos conflitos regenciais fizeram com que os “donos do poder” de então temessem demasiadamente a divisão do país e, por isso, montassem um modelo extremamente centralizador, no qual o poder político provincial era basicamente definido pelas decisões do governo central. Mas o paulatino enfraquecimento de dom Pedro I, desde o final da Guerra do Paraguai e principalmente com a abolição d escravatura levou à perda de legitimidade do Império juntos às elites. Além disso, o sentimento de autonomia das províncias cresceu enormemente à medida que a centralização prolongava-se no tempo e reforçava-se em seus instrumentos, por meio da indicação dos governantes locais pela cúpula do governo central, que normalmente não só acolhia pessoas d outras regiões como estabeleceu uma alta rotatividade no cargo. Por isso, a luta pelo fim da monarquia respondeu, em grande medida, mais aos anseios por descentralização do poder do que por uma republicanização da vida política. Desse modo, a república brasileira não só nasceu colada a um certo ideal federativo como a ele foi subordinada.

³¹ Segundo Eder Marques de Azevedo e Marinella Machado Araújo (2012, p. 9-10), “surge nesse cenário de federalismo assimétrico o que se denomina guerra fiscal, pois, indubitavelmente, a União é a grande privilegiada, que de modo camuflado e com a conivência dos representantes dos Estados (Senado Federal), através das chamadas contribuições especiais, toma para si maior fatia da arrecadação em confronto direto com os interesses dos Estados-Membros. Outro fator de peso quanto à participação da União em nosso pacto federativo é que, pelo sistema federal de planejamento e orçamento, de acordo com Sergio Jund, pertence ao governo federal a responsabilidade pelo “fluxo de descentralização dos recursos orçamentários e financeiros” (2008, p.

O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que os constituintes não tenham aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferências das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entende ser um mal) se agravou sensivelmente. (BASTOS, 1996, p.263).

Quanto ao exercício da soberania, cabe à União, como representante da República Federativa, defender os interesses da nação nas relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais, nos termos do art.21, inciso I, da Constituição Federal. Em contrapartida, os demais entes federativos são contemplados com a autonomia (art.18), fundamento da auto-organização, autogoverno e auto-administração dos Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal.

O direito de participação na vontade central do Estado, característica fundamental da Federação, tem o condão de integrar os entes federativos na construção democrática da ordem jurídica nacional, por meio do Senado, onde cada estado-membro será representado por 3 senadores, com mandato de 8 anos. A contribuição dos senadores garante a unidade do conjunto de leis nacionais, através das quais a vontade da nação é manifestada por meio de seus representantes no parlamento. Desta forma, as Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, representam a mais pura ideologia democrático-federativa, visto que integra a vontade popular e os interesses dos Estados-Membros ao processo legislativo.

4.3 Os municípios brasileiros na ordem federativa.

A despeito das peculiaridades do federalismo pátrio, a Constituição Federal de 1988 reservou vários atributos específicos, através dos quais o nascimento da República Federativa ganhou contornos próprios, quando comparada a outros

125), realizados por intermédio de uma programação anual, para que as ações planejadas possam, de maneira efetiva, realizar-se pelos vários órgãos integrantes da estrutura administrativa do governo. O repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios” (FPM) é um exemplo dessa larga competência, além da transferência de recursos provenientes de impostos.”

modelos federativos vigentes. A descentralização política que deu origem às unidades federativas também reservou a elas autonomia suficiente para se organizarem na esfera administrativa e política. Em contrapartida, a ordem constitucional fundou o pacto federativo qualificado como cláusula pétrea, protegendo a Federação contra qualquer projeto de lei que possa acarretar o seu fim.³²

Conforme já apreciado, cabe exclusivamente à União a representatividade do Estado brasileiro na órbita internacional. Não obstante, a todos os entes da federação se aplica o princípio da isonomia, categorizado pelo tratamento igualitário dispensado à União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal pela ordem jurídico-constitucional. Em razão disto, a relação federativa é marcada pela ausência de hierarquia entre seus componentes, de tal modo que nenhum privilégio possa ser atribuído a uma certa unidade federativa em detrimento da outra.

A presença das unidades descentralizadas no federalismo brasileiro é marcada pela repartição de competências constitucionais, garantindo a todos os entes a parcela de responsabilidade na implementação de políticas públicas específicas a despeito de cada assunto previsto na Constituição Federal. Esta, por sua vez, distribuiu as atribuições do Estado entre a União, Estados-Membros e Municípios, utilizando como critério divisor o interesse predominante. Assim, na partilha de competências constitucionais, caberão à União todas as matérias ligadas ao interesse geral; aos Estados-Membros, os assuntos relacionados ao interesse regional; e, por fim, aos municípios, todas as questões referentes ao interesse local. Nasce, assim, a noção de governo local, referindo-se ao município como ente federativo dotado de competências estabelecidas no art. 30, I, da Constituição Federal.³³

Roque Antonio Carraza, tributarista da Universidade de São Paulo explica a respeito da autonomia dos entes federativo, justificando a premissa apresentada pela falta de hierarquização das unidades descentralizadas:

De fato, inexistente hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de capacidade política, enquanto atuam dentro

³² Art.60, §4º, I. (BRASIL, 1988).

³³ O conceito de “governo local” não se confunde com o de “poder local”. A primeira expressão tem origem no fenômeno da descentralização do poder político e no regime federativo, ao passo que a segunda tem fundamento na sociologia, e é utilizada para designar todas as formas de poder democrático que atuam em uma determinada localidade, coincidente ou não com os limites do município, tais como associações de bairros e ONGs inter-municipais. (GOHN, 2001, p. 34-35).

de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a conveniência dos entes federativos (pessoas políticas). Há, aliás, implícita na Constituição Brasileira a idéia de que desta conveniência harmoniosa resultará o bem de toda a Nação. (CARRAZA, 2003, p.129).

Ainda, no que tange à autonomia dos entes descentralizados, o federalismo brasileiro estende a mesma prerrogativa aos municípios, de forma que cada entidade local poderá se organizar administrativa, política e financeiramente, com competência para arrecadar e fruir de receitas próprias.

Primeiramente, os municípios estão legitimados a organizarem sua estrutura política, promovendo o processo eleitoral pelo qual o povo democraticamente tem o direito de escolher seus representantes para os exercícios da função legislativa e executiva municipal. Vale lembrar, contudo, que o município não foi contemplado com a função judiciária, ficando esta a cargo apenas dos Estados-Membros e da União.

Na esfera administrativa, cada ente municipal é responsável pela organização das suas entidades e órgãos públicos, considerando a estrutura necessária para concretizar de forma eficiente as políticas públicas fixadas pela Constituição Federal. A criação das secretarias e a descentralização administrativa são funções privativas de cada Município, sem interferência de qualquer outra entidade administrativa.

Quanto à autonomia financeira, o Município é responsável pela geração de receitas que permitam a sua auto-sustentação, através do exercício da sua competência tributária estabelecida pela Constituição Federal. Entretanto, os entes municipais são agraciados com os repasses estaduais e federais, de natureza obrigatória e constitucional, através do fundo de participação e transferências intergovernamentais. Apesar de seu caráter legítimo, a verba originada do fundo de repasse não pode ser determinante para a manutenção da viabilidade financeira do Município, sob pena de colocar em cheque a sua independência financeira e autonomia política.

A autonomia do Município também é refletida no campo legislativo, de modo que cada ente conte com uma Lei Orgânica aprovada em âmbito local, cujo objeto normativo é determinado pela Constituição Federal. É fator primordial da autonomia no campo político e administrativo a existência de uma legislação própria que reflita as pretensões e as necessidades locais.

Sobre a autonomia legislativa, Alexandre de Moraes (2012, p. 296) aduz que:

Os municípios reger-se-ão por leis orgânicas municipais, votadas em dois turnos, com interstício de dez dias, e aprovadas por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que as promulgará. A Lei Orgânica organizará os órgãos da Administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como a competência comum, disposta no art.23, e sua competência complementar, disposta no art.30,II; além de estabelecer as regras de processo legislativo municipal e toda regulamentação orçamentária, em consonância com a Constituição Federal [...].

A despeito de o texto constitucional reconhecer o município como ente da Federação, José de Oliveira Baracho, em trabalho publicado anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, está entre aqueles que não comungam de tal afirmativa, pois os municípios, além de não ter representatividade do Senado Federal, não contribuem para a proposição de Emendas Constitucionais, não possuem na sua estrutura órgão do Poder Judiciário e as suas leis não se submetem ao controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.³⁴

Independentemente das críticas ao sistema federativo, a descentralização permite a aproximação entre cidadãos e Estado, e, conseqüentemente, a fiscalização das atividades públicas e a contribuição dos indivíduos no processo deliberativo. Isto porque os governos municipais terão condições de apreciar diretamente as necessidades locais e desenvolver ações no sentido de satisfazê-las. Com efeito, devido à proximidade entre os pólos, as decisões administrativas tornam-se mais simplificadas, informais e eficientes, como veremos a seguir.

4.4 O Município como início da participação social no processo democrático contemporâneo

O nascimento do federalismo brasileiro fundamentou-se na necessidade da descentralização do poder e no fortalecimento das políticas regionais, em razão da grande extensão territorial e do crescente número populacional. Ao instituir os entes federativos, a Constituição Federal garantiu um cenário perfeito para o desenvolvimento de políticas públicas que mais se aproximassem dos interesses de seus destinatários, resultado jamais possível de ser alcançado com o poder centralizado.

³⁴ BARACHO apud CASTRO, 2006. p. 27.

A legitimação das políticas públicas necessariamente perpassa pelo grau de responsividade do governo e da identificação dos diversos interesses públicos existentes em uma sociedade plural. A aproximação dialógica entre sociedade política e a sociedade civil, neste contexto, é fundamental para a definição das ações políticas do governo central e dos governos descentralizados.³⁵

Segundo Sérgio de Azevedo e Fátima Anastasia (2002).

[...] a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas.

O formato federativo instituído pela Constituição de 1988 contribuiu definitivamente para o nascimento da parceria indivíduo e Estado, posto que a inclusão do município como ente federativo autônomo e independente chancelou a existência de um poder político que comunga e presencia os anseios das comunidades locais.

Este modelo descentralizado de poder tem origem no federalismo sócio-natural, cuja construção ideológica remete-se a Pierre-Joseph Proudhon. De acordo com seus ensinamentos do filósofo francês do século XVIII, a descentralização política tem como alicerce a integração de diversos grupos com naturezas e objetos distintos, visando evitar a desigualdade regional através da repartição isonômica de soberania e do enfraquecimento do poder central. Como se pode notar, o fundamento de seu trabalho está intrinsecamente ligado ao princípio da subsidiariedade, pelo qual o fortalecimento dos poderes locais é fundamental para a dignificação da pessoa humana, para a definição do bem comum e para o ajustamento das ações políticas locais.

O fato é que, no federalismo, o papel das unidades federativas descentralizadas torna-se relevante, porquanto os problemas setoriais são mais bem percebidos pelos governos locais e regionais, que poderão moldar suas ações para melhor atender as diversas reivindicações coletivas. Diante deste panorama, os municípios se apresentam como protagonistas de um novo modelo democrático, pelo qual a participação da sociedade civil e o diálogo com o poder público tornam-se fundamentais para o reconhecimento das prioridades públicas. Desta feita, a

³⁵ Sobre responsividade – vide Capítulo 2 desse trabalho.

ingerência dos Estados-Membros e da União somente prevalecerá em relação aos municípios ante a sua inaptidão para executar políticas públicas adequadas aos interesses públicos locais.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho:

O princípio da subsidiariedade, se pode ser interpretado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado, tem amplo domínio de aplicação, como, por exemplo, no âmbito do Estado Federal, em que se destacam, no caso do Federalismo brasileiro: a) o Município como entidade menos da federação, que tem capacidade de se autogovernar e de solucionar de forma simples as questões que a ele são diretamente afetas; b) a repartição de competências, em que o princípio da subsidiariedade revela que as unidades federativas são uma subsidiária da outra, em suas competências, querendo-se com isso dizer que à União só cabe fazer que o Estado-Membro ou o Distrito Federal não puderem bem realizar, e que do estado-Membro só se exige aquilo que o Município não fizer bem. (CARVALHO, 2006, p.474).

Vale ressaltar que o princípio em questão, essência desta construção racional contemporânea de Estado Federativo, tem raízes no direito canônico, na Encíclica “Rerum Novarum” do Papa Leão XIII, publicada em 1891, que colocou a Igreja Católica, no final do século XIX e início do século XX, no movimento de concretização da justiça social e proteção da dignidade humana. A sua integração no universo jurídico ocorreu, sobretudo, no ramo do direito público, pelo qual regulou a organização do Estado e a relação deste com a sociedade. Além do mais, converteu-se no norte regulador da distribuição ideal de competências entre a comunidade maior e menor, traduzindo-se, desta feita, pela legitimação da atuação da União e Estados-membros somente na hipótese de incapacidade dos entes municipais de efetivar políticas públicas locais.

Ao analisar o tema, Marta Arretche adverte que, o Federalismo pátrio, com as peculiaridades estabelecidas pela Constituição Federal, não consubstancia puramente uma descentralização política. A sua discordância a respeito do tema embasa-se no fato de que, a União, segundo o texto constitucional, foi contemplada com a competência privativa para legislar a respeito das políticas públicas, ao passo que aos demais entes políticos, inclusive aos Municípios, restaram a função executória delimitada pela legislação federal. Segundo a professora de Ciência Política da USP:

Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e

na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal. Em suma, autonomia dos governos subnacionais e regras eleitorais produziram incentivos perversos sobre os cálculos de governantes locais e parlamentares. Seus resultados comprometeriam a capacidade de integração territorial e social do Estado brasileiro, função central dos Estados modernos. (ARRETCHE, 2010, p. 589).

No mesmo sentido, Elenaldo Celso Teixeira destaca o tratamento recebido pelo município na ordem constitucional:

Apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima. (TEIXEIRA, 2002, p. 6)

Em suma, a questão referente ao modelo federativo adotado pelo texto constitucional provoca discussões no mundo jurídico e político. Conseqüentemente, as premissas provocativas sobre o tema permitem uma releitura de certos conceitos e da função dos governos subnacionais, especialmente a dos municípios, na implementação das políticas públicas por meio da sua atividade administrativa, interagindo diretamente interessados no processo decisório.³⁶

4.5 Governabilidade, governança e accountability na democracia participativa

A crise de representatividade verificada no sistema democrático indireto cada vez mais vem exigindo uma nova postura do governo e da sociedade civil. A ruptura

³⁶ Maria da Glória Gohn, ao analisar a importância da participação social no plano municipal, conclui o tema nos seguintes termos: a. Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados. b. Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade. c. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social. d. É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade socio-cultural e política. (GOHN, 2004, p.20-31).

na relação entre representante e representado pode ser atribuída ao surgimento da democracia partidária, pois, ao alcançar o poder, os interesses dos cidadãos são postos de lado e os interesses do partido político tornam-se o objeto das agendas do governo. Toda ação do Estado passa a girar em torno dos objetivos do partido político no processo de manutenção do poder, ocasionando a ruptura com os interesses do povo.

Paulo Bonavides ilustra a premissa, ao aludir que:

A coação partidária modernamente restringe a liberdade do parlamentar. A consciência individual cede lugar à consciência partidária, os interesses tornam o passo às ideias, a discussão se faz substituir pela transação, a publicidade pelo silêncio, a convicção pela consciência, o plenário pelas antecâmaras, a liberdade do deputado pela obediência semi-sega às determinações dos partidos, em suma, as casas legislativas, dantes órgãos de apuração da verdade, se transfazem em meros instrumentos de oficialização vitoriosa de interesses previamente determinados. (BONAVIDES, 2010,p.301).

Desta forma, a integração da sociedade civil no processo de decisão do governo contribui para o nascimento de um novo regime democrático, compromissado com resultados alinhados ao interesse público, eficiência e transparência. A democracia participativa permite o controle das ações do Estado por todos os cidadãos, através de um diálogo aberto com resultados positivos para ambas as partes.³⁷

A comunicação entre os atores políticos e civis é fundamental no processo democrático contemporâneo, de acordo com Habermas, recorrendo a teoria da argumentação:

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal. A procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política implicam a imagem de uma sociedade descentrada. Em todo o caso, este modelo de democracia não precisa mais operar com o conceito de uma totalidade social centrada no Estado, representado como o sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo. Ele também não

³⁷ Hanna Arendt explica a importância da participação social na gestão do interesse comum: “[...] o termo público significa o próprio mundo, na medida que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. [...] A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia um dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. [...] Nas condições de um mundo comum, a realidade não é garantida pela natureza comum de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto. (ARENDR, 2007, p. 61-64).

representa a totalidade num sistema de normas constitucionais que regulam de modo neutro o equilíbrio do poder e dos interesses segundo o modelo de mercado. Pois, a teoria do discurso dispensa os clichês da *filosofia da consciência* que recomendam que atribuamos, de um lado, a prática da autodeterminação dos sujeitos privados a um sujeito da sociedade tomada como um todo, e, de outro lado, que imputemos a dominação anônima das leis a sujeitos particulares que concorrem entre si. No primeiro caso, a cidadania é vista como um ator coletivo que reflete a totalidade e age em função dela; no segundo, os atores singulares funcionam como variável dependente em processo de poder que se realizam cegamente porque, além dos atos de escolha individual, existem decisões coletivas agregadas, porém não realizadas conscientemente. (HABERMAS, 1997, p.21).

Para a consecução de sua teoria, Habermas indica os fundamentos para a autodeterminação e emancipação social exigem um engajamento da sociedade civil na busca pelo entendimento mútuo, através da participação política, atuação de associações civis e movimentos sociais.

A democracia deliberativa funda-se na discussão isonômica de temas correspondentes às estruturas do poder, mecanismos de execução de políticas públicas, modos de prestação de contas e garantia da transparência pública, concretizando o conteúdo terminológico contemporâneo de governabilidade, governança e *accountability*.

De acordo com Sérgio de Azevedo e Fátima Anastasia (2002), a sociedade e o Estado devem ser lembrados como entes relacionais, pois a existência de um depende da existência do outro. Assim sendo, a capacidade política de governar (governabilidade) e o modo que ela se desenvolve (governança) repercutem na esfera de interesses dos indivíduos e do Estado.

A expressão governança originou-se a partir das reflexões do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, tendo em vista garantir a eficiência dos Estados através de novas ferramentas de gestão estatal, dentre elas, mecanismos mitigadores dos gastos do governo e a participação popular no desenvolvimento de políticas públicas. Neste contexto, sem abrir mão, contudo, dos antigos atores (partidos políticos e grupos de pressão), a discussão política passa a ser composta por novos debatedores (redes sociais informais, famílias, associações dentre outros), enriquecendo democraticamente o processo político.³⁸

³⁸ Segundo Klaus Frey, a inclusão de novos atores enfatiza a democracia nos processos decisórios do governo, visto ser o Estado um dos envolvidos na implementação de políticas públicas. Para o autor, “reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema “governança” (*governance*) salientando novas tendências de Administração Pública e gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o

A releitura do formato democrático e a implementação das novas tendências de governança decorrem da falência das instituições estatais na elaboração e concretização de ações que visem o bem comum. Com a abertura do sistema dialógico e interativo, a democracia recebe contornos expansivos e ultrapassa as esferas políticas tradicionais, levando o processo decisório aos destinatários das ações do Estado, que poderão influenciar as decisões do governo de acordo com os interesses coletivos.

Segundo Robert A. Dahl (2005), a integração da sociedade civil perpassa pelo direito dos indivíduos de formular e manifestar suas pretensões isonomicamente, além de ter suas opiniões apreciadas no processo de deliberação. Tais condições compõem o procedimentalismo participativo, com função de ampliar participação societária, garantir legitimação das decisões políticas e modificar a relação existente entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, a qualidade da democracia está ligada ao grau de participação dos cidadãos no processo deliberativo do governo.

A partir destas proposições, o objetivo da deliberação é solucionar a crise de governança, transformando a relação política em um processo dialógico público, isonômico, cooperativo, considerando as divergências culturais, sociais e a multiplicidade de interesses envolvidos.

Na esteira deste debate, a construção do interesse público depende da efetivação da democracia deliberativa, tida esta como um “modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo [onde há a] institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade.” (LUCHMANN, 2002, p.36 – 37).³⁹

O processo decisório tem o condão de legitimar as ações do Estado, pois as decisões politicamente adotadas são justificáveis pela aceitação de todos os envolvidos ante as circunstâncias originadas da divergência moral. Desta forma, a democracia deliberativa permite a objetivação do consenso provisório, posto que as decisões estarão à disposição para serem revisadas no futuro.

conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. (FREY apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p.70).

³⁹ Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2011, p.17) assevera que “a todos os setores da sociedade deve ser dada oportunidade de participação, diminuindo ainda mais as barreiras entre Estado e sociedade; daí falar-se em **sociedade pluralista**, aquela em que os representantes dos vários setores, e não apenas os grandes grupos, devem ter a mesma possibilidade de participação.

Observe-se que, a legitimação das políticas públicas não está no resultado do processo dialógico, mas na forma democrática de promover a inclusão de ideias, nos arranjos institucionais vinculados ao debate aberto, isonômico, plural e inclusivo.

Da mesma forma que a participação coletiva permite a moldagem do interesse público e o efeito vinculante deste às ações do Estado, o mesmo pode ser entendido quanto ao fortalecimento da transparência pública, posto que a fiscalização do governo possibilita a *accountability* da ordem política.

Segundo Matias-Pereira (2010):

O termo *accountability* pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sanciona-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.71).

Ainda que o sistema democrático permita a apresentação dos diversos interesses no processo deliberativo, não existe nenhuma norma que imponha ao governante a implementação de políticas públicas que saciem as pretensões vencedoras. O afastamento, contudo, das aspirações coletivas dos planos do governo pode ser determinante para a formação da opinião pública negativa, resultado de uma avaliação retrospectiva pelos cidadãos da postura do governante. Com efeito, a parceria existente entre representante e representado poderá não mais subsistir nas eleições subseqüentes.⁴⁰

Em suma, a governabilidade, a governança e a *accountability* fazem parte do novo viés democrático, cuja legitimidade das ações do Estado depende da presença dos principais interessados na formação e implementação das políticas governamentais: a sociedade civil.

4.6 Administração Pública Gerencial e a governança amparada na participação popular

No debate sobre governança e democracia participativa, torna-se fundamental traçar alguns comentários a respeito da Administração Pública Gerencial. Isto porque, a crescente demanda de interesses coletivos e a multiplicidade de gastos

⁴⁰ O dever de prestar contas está previsto expressamente no art.70 da Constituição Federal. Apesar do texto ser dirigido à União, pelo princípio da simetria e em razão de uma interpretação sistemática com outros dispositivos o comando também é estendido aos demais entes da federação.

para a implementação de políticas públicas vem exigindo um melhor planejamento administrativo e financeiro do Estado. Além disto, a introdução de novos atores no debate político pelo viés democrático-constitucional, conseqüentemente, ampliou a carta de pretensões, cabendo ao governo estabelecer mecanismos para melhor atender a maior parte dos interesses postos.

Invariavelmente, o Estado, como já observado, existe para implementar o bem comum. Este, por sua vez, deve ser identificado através da democracia deliberativa, através da qual todos os interessados têm condições de introduzir as suas necessidades públicas no processo político decisório.

Além disto, desde a promulgação da Constituição Federal, quando a democracia foi consolidada e inúmeras normas programáticas foram fixadas pelo constituinte originário imputando ao Estado a responsabilidade pela implementação de inúmeros serviços públicos, a gestão da máquina pública vem recebendo novos contornos fundados em ideais gerenciais de administração.

Conforme salienta Matias-Pereira:

O processo de aprofundamento da democracia tem estimulado o surgimento de demandas sociais crescentes. À medida que se elevam os graus de cidadania e de educação, uma crescente parte da população acostuma-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, e torna-se cada vez menos inclinada a aceitar respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. Assim, tanto a qualidade do serviço quanto o aumento de produtividade têm sido metas amplamente defendidas. O atendimento destas demandas, diante de um quadro de restrições fiscais, remete os gestores públicos para uma única alternativa: melhorar o desempenho da gestão pública e, dessa forma, elevar a qualidade e a produtividade do setor público. (MATIAS - PEREIRA, 2010, p. 6).

Deste modo, inúmeras tendências vêm sendo apontadas como alternativas a ineficácia do Estado, atingindo setores diversos na estrutura da máquina pública.

Em primeiro lugar, aponta a doutrina, a necessidade de diminuir o tamanho do Estado, através das privatizações de instituições públicas fundamentadas em fatores econômicos, desburocratização e qualificação do serviço público.⁴¹Evidentemente, a

⁴¹ No Brasil, a efetivação das privatizações ocorreu durante o governo Collor, embora os anseios para diminuir o tamanho da máquina pública tenham iniciado antes da sua gestão. Além disto, a implementação da política de desestatização brasileira seguiu o movimento que vinha acontecendo em diversos países, como descreve Lucien Rapp apud João Bosco Leopoldino da Fonseca (2005, p.141-142): “Nos países em desenvolvimento o mesmo processo de privatização, por razões financeiras, pode ser observado: na África, e por exemplo na Nigéria, cujo endividamento absorve 40% de suas receitas de exportação, mas também em Angola, em Moçambique, no Congo, no Senegal, em Máli ou no Kenia, ou na América Latina NOTADAMENTE NO BRASIL; país em que o setor público produtivo ocupa um lugar freqüentemente dominante na economia porque as empresas aí foram os instrumentos privilegiados da planificação do desenvolvimento [...]”.

questão gira em torno da ineficiência das ações do governo diante da crescente demanda de políticas públicas acarretada pelo neoliberalismo econômico-financeiro.

Outra alternativa indicada é a ampliação da atividade administrativa de fomento e o incentivo pelo Poder Público na execução de serviços públicos pela iniciativa privada. A multiplicidade de interesses a serem protegidos cancelou a incapacidade do Estado, que não tem mais condições de assumir sozinho esta nova demanda de pretensões. Como conseqüência, o governo deve estimular o desenvolvimento de serviços sociais por grupos de interesses, ao invés de investir em uma estrutura própria com o mesmo fim.

Aponta-se, ainda, como solução para o vício de ineficiência do Estado, a parceria entre o setor público e o privado, permitindo a diminuição dos gastos públicos com investimentos diretos e a assunção compartilhada dos riscos do empreendimento.⁴²

A crítica que se faz à reforma do Estado recai sobre o modelo que vem sendo adotado no Brasil, especialmente no que se refere à forma norte-americana copiada por administradores pátrios. O regime jurídico brasileiro não se compara com o direito norte americano, visto que qualquer instituto administrativo deve obediência à positivação constitucional, ao passo que nos Estados Unidos o sistema administrativo vai gradativamente se adequando à Constituição em face de sua natureza principiológica originada na *common law*. Desta forma, no Brasil, o direito administrativo vem inovando a ordem jurídica ao criar regras que vão contra o texto constitucional, ocorrendo, posteriormente, a alteração da Constituição para se adequar à norma infraconstitucional inovadora. (DI PIETRO, 2011).

A administração pública burocrática originou-se na segunda metade do século XIX, durante o chamado Estado Liberal, com o intuito de combater as maculas da corrupção, dos desvios de conduta e do nepotismo.⁴³ Em razão disto, toda

⁴² Como bem observa Ivan Barbosa Rigoli, “os governos se revelam mais e mais impotentes para exercer sua função precípua de governar como deles minimamente se espera. A cada dia que se sucede, ante a magnitude insuportável dos problemas políticos, com efeito, a participação privada e particular nos atos do governo são mais relevantes e imprescindíveis aos próprios governos, e integram as políticas governamentais com intensidade geometricamente crescente, a tal ponto que certos serviços às comunidades, se de repente cessasse a colaboração público-privada, simplesmente não teriam como ser mantidos”. (RIGOLI, 2005).

⁴³ Isto porque, segundo Max Weber apud Matias – Pereira (2010), a burocracia apresenta as seguintes vantagens: definição dos cargos e funções na administração; delimitação das competências e deveres do corpo funcional; rapidez na obtenção de resultados; regulamentação específica de ações que impedem a multiplicidade de interpretações; uniformidade de ações que resulta na padronização comportamental; diminuição dos erros em razão do procedimento ser

preocupação é voltada para a própria máquina governamental, colocando o administrado em segundo plano. Neste contexto, a centralização do serviço e o rigor técnico são suas principais armas no combate à corrupção no setor público.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Administração Burocrática, apesar da derrocada do sistema em razão da Reforma do Aparelho do Estado, ainda tem espaço, embora reduzido, na gestão dos serviços administrativos que compõem o núcleo estratégico do governo, visto que, além de serem insuscetíveis de descentralização administrativa, referem-se aos órgãos do Estado e a efetividade de suas regras são mais importantes que imperativo da eficiência.⁴⁴

Entretanto, conclui a autora, nas atividades exclusivas do Estado, nos serviços não exclusivos e no setor de produção de bens e serviços para o mercado a administração pública gerencial deve prevalecer. Esta, por sua vez, emergiu na metade do século XX com a função de resgatar a eficiência e a qualidade do serviço público comprometidas pela burocracia estatal.

Em sentido oposto, a administração gerencial é orientada para servir o cidadão, ou seja, prestar serviços satisfatórios e eficientes a todos os administrados. O principal compromisso do poder público é garantir o mínimo de conforto aos usuários dos serviços prestados pelo Estado, sem, contudo, deixar de combater a corrupção interna.

Em suma, na gestão gerencial existe uma confiança mitigada, a ponto de permitir que certos serviços sejam executados pela iniciativa privada, sob fiscalização do Poder Público. Neste contexto, a abertura do sistema para as parcerias tem o condão de resgatar o potencial empreendedor do Estado e integrar os novos compromissos oriundos da participação popular no seu rol de competências.

Ao analisar o tema, o professor Edimur Ferreira de Faria, administrativista da PUC/Minas aponta as principais mudanças estruturais ocasionadas pela administração pública gerencial.

As principais mudanças consistem: no afastamento da Administração Pública da atividade de prestação direta de serviços públicos e, sobretudo,

estabelecido por escrito; continuidade do serviço em razão da substituição do corpo funcional afastado.

⁴⁴ Para a autora, o núcleo estratégico é composto por órgãos governamentais cujas funções visam a fixação de regras normativas, planejamento e regulamentação de políticas públicas, tais como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, Ministros e seus assessores e auxiliares.

da atuação na atividade econômica. As atividades essencialmente econômicas foram transferidas à atividade privada por meio da privatização das empresas estatais. Os grupos privados que adquiriram empresas governamentais prestadoras de serviços públicos remunerados tornaram-se, por força de lei e nos termos do contrato de concessão ou permissão, delegatárias dos respectivos serviços. Os serviços não remunerados vêm sendo, em parte, executados em parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos [...]. (FARIA, 2011, p.43).

No contexto apresentado, o Estado assume um novo papel, pois deixar de ser responsável pela atividade de produção (agora nas mãos da iniciativa privada) e assume a posição gerencial, utilizando instrumentos de gerência empresarial no desenvolvimento de atividades públicas.

Por fim, a administração gerencial e a democracia participativa têm como enfoque a coletividade e o bem comum. Enquanto a gestão gerencial se propõe a proteger o administrador das pressões emanadas dos administrados, o modelo democrático-participativo exige novas competências do gestor, especialmente em relação à articulação e à cooperação com inúmeros atores políticos. Na administração gerencial o gestor é avaliado segundo o seu poder de implementar metas previamente estabelecidas pelo poder político, ao passo que no modelo democrático-participativo a relevância é a própria gestão pública, compartilhada democraticamente por diversos interessados. (FREY apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p.119).

5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E OS GOVERNOS LOCAIS.

Nesta seção, serão analisados os mecanismos de implementação da democracia participativa nos municípios e a criação dos espaços públicos híbridos.

5.1 Democracia deliberativa X democracia decisionista – uma análise à luz da teoria política.

O regime democrático, desde o seu formato inicial na Grécia-Antiga, vem sofrendo mutações fundamentais e se adequando ao modelo contemporâneo de relações sociais. Isto porque, tanto a democracia quanto as relações sociais não são elementos estáticos, mas processos dinâmicos em pura transformação. As exigências naturais do processo democrático atual têm fundamento nas alterações comportamentais derivadas do neoliberalismo e dos novos mecanismos de comunicação, cujo fator primordial permite concretizar e disseminar um ideal coletivo.

Max Weber, já na primeira metade do século XX, suscitou pela primeira vez o obstáculo multicultural para a formação de um consenso social homogêneo. O autor manifesta o seu ceticismo em relação aos debates envolvendo pretensões fundadas em culturas distintas, além de duvidar dos valores democráticos pela mesma razão.

No mesmo sentido que o pensamento weberiano, Joseph A. Schumpeter (1961) discorda da existência de uma vontade coletiva, geral, classificando o processo argumentativo como uma atividade fictícia. Para o autor, o bem comum é impossível de ser definido, já que pode ter significados diferentes para diferentes grupos. A democracia, assim, se resume na escolha pelos cidadãos de seus representantes para o exercício da atividade política, ou seja, equivale a um mero processo eleitoral.⁴⁵

Os ensinamentos de Weber e Schumpeter fomentaram a corrente liberal de democrática em contraposição à vertente deliberativa.

No final dos anos 70, o modelo democrático do século XX perdeu o seu apogeu, dando espaço a uma nova forma de democracia, cujo foco central era a participação e integração dos atores civis e políticos no processo decisório.

⁴⁵ Para Schumpeter, o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelo voto dos eleitores. (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

De acordo com John Rawls (2000) foram fundamentais para a mudança de modelo democrático e o nascimento da democracia deliberativa ou participativa. O fortalecimento da concepção argumentativa originou-se a partir da afirmação rawlsiana de que a pluralidade cultural não é empecilho para a efetivação da democracia, uma vez que a diversidade é posta de lado no momento da discussão de temas cujo objetivo é a justiça. Dessa forma, a democracia representativa ganha novas vertentes, pautadas na participação do indivíduo na condução da máquina pública.

No mesmo sentido, Habermas (1997) alude que o reconhecimento da pluralidade cultural no campo social é pressuposto essencial para a efetivação da democracia deliberativa, visto que os debates entre os autores enfatizam a importância dos espaços públicos e da técnica argumentativa. O autor critica o formato representativo de democracia, ao expor que a sua única função é dispensar tratamento homogêneo e formalmente igualitário a todos os envolvidos no processo eleitoral, legitimando a decisão majoritária, mas não de todos os integrantes sociais.⁴⁶

Esses novos paradigmas apresentados por Habermas não negam ou deslegitimam o poder do Estado na condução da política, mas identificam novos atores e co-legitimados, que, articulados por meio da ação comunicativa, têm o condão de influenciar indiretamente as suas decisões. Deste modo, a identificação dos conceitos de esfera pública e sociedade civil ganha importância na teoria habermasiana. Segundo o autor:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e *opiniões*; nelas os fluxos comunicativos 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, 1997, p.92).

O crescimento dos mecanismos de participação social no exercício de elaboração e efetivação das políticas pelo Estado não pode ser interpretado como fenômeno autônomo, independente, mas como fator interligado a uma rede de

⁴⁶ Em sentido contrário a Habermas, Rousseau, Stuart Mill e Tocqueville, apesar de defenderem a participação social no processo deliberativo, entendem que a implementação deve fundamentar-se no princípio da maioria, através do qual a maior parte dos homens goze de autonomia suficiente para influenciar o Estado na elaboração das políticas públicas. Naturalmente, esta camada social estaria em posição de dominação em relação à outra que não goza da mesma liberdade. (SOARES, 2004).

relações sociais. De tal modo, todas as experiências sociais figuram de forma integrada, abrangendo não só a sociedade civil, mas também a sociedade política no exercício de seu papel principal, qual seja implementar leis e executar políticas pública.

Como conseqüência dessa conexão de atitudes democráticas, os efeitos podem ser percebidos na acepção gerencial de Administração Pública. Isto porque a co-participação na gestão entre sociedade civil e Estado apresenta-se como antídoto ao Estado burocrático. A quebra do paradigma que secundariza a sociedade civil frente ao Estado na condução da máquina pública abre oportunidade para um novo desenho institucional democrático, permitindo a desconcentração das atribuições estatais mediante gestão compartilhada, em consonância com a agenda da Reforma do Estado.

Segundo Leonardo Avritzer (2012), espaço público pode ser entendido como um local independente do Estado onde as pessoas interagem diretamente sobre assuntos diversos de interesses comuns, cujo resultado é levado ao Poder Público para o seu conhecimento e implementação. O resultado alcançado no processo deliberativo decorre da prevalência do melhor argumento, segundo a teoria habermasiana. A legitimação da política, assim, perpassa pela vontade coletiva, decorrente do processo comunicativo operado nos espaços públicos, levada às esferas de decisão do Estado.

A construção da esfera pública democrática depende da participação da sociedade civil, entendida como instituição não-econômica e não estatal, inserida no meio social e nas decisões estatais. Contrariando a perspectiva liberal marxista que reduz a sociedade civil ao âmbito meramente econômico, o conceito apresentado por Habermas, sob influência das novas demandas e relações sociais, tende a identificá-la em qualquer organização social “vinculado aos núcleos privados da vida”. (HABERMAS, 1997, p.99).⁴⁷

⁴⁷ J. Cohen e A. Arato, em seu livro *Civil Society, and Political Theory*, influenciaram a construção do conceito de sociedade civil apresentada por Habermas. Segundo os autores apud Lígia Helena Hahn Luchmann: “Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul tem se apoiado em tipos interessantes embora ecléticos de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos chaves da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt”. (2002, p.07).

O fundamento da nova concepção de sociedade civil coaduna com os movimentos sociais que sempre estiveram presentes como mecanismos de oposição aos regimes autoritários pelo mundo. Com as novas demandas chanceladas pelo Estado Democrático, os movimentos ganharam novos roteiros, tais como proteção ao meio ambiente, garantia da paz mundial, respeito à diversidade sexual e, atualmente, o fim da corrupção.⁴⁸

A integração da ação comunicativa e da sociedade civil no processo deliberativo deflagra nova cena política. A troca de informações entre os atores envolvidos nas decisões do Estado permite a identificação de novos problemas, valores e necessidades públicas. Com efeito, os axiomas democrático-participativos consubstanciam em liberdades públicas constitucionais, tais como o direito a livre associação, liberdade de expressão e de comunicação.

Vale ressaltar, contudo, que o processo de ingerência da sociedade civil no campo político deve ocorrer amparado por procedimentos institucionalizados pelo Estado de Direito. Assim, os limites sistêmicos são autodefinidores da atuação social no campo político e determinantes para a sua legitimação.

A eficiência da democracia participativa depende não só das ferramentas utilizadas para a composição do debate público, mas também da individualização do cenário em que os atores estão inseridos. Tal perspectiva contribui para a tolerância das diversidades e ambivalências, de acordo com a identificação das multiculturas manifestadas por meio de múltiplos desejos. Com efeito, a exclusão de interessados do processo argumentativo contraria os axiomas da democracia, colocando em cheque a legitimidade da ação estatal.⁴⁹

Hannah Arendt (2007) esclarece que a ação é um dos elementos da *vita activa*, cujo significado está ligado à participação social na vida política. A autora destaca que, para alcançar o verdadeiro significado de bem comum, deve ser considerada a diversidade de pensamentos e o intercâmbio de ideias entre os indivíduos. A tentativa de eliminar a pluralidade, segundo Arendt, equivale à

⁴⁸ Em junho de 2013, o Brasil foi palco da maior manifestação da história do país, através da qual indivíduos de todas as idades, raças e credos, se uniram em passeatas em diversas cidades do país pedindo o fim da corrupção no governo.

⁴⁹ Habermas apud Leonardo Avritzer: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional.” (AVRITZER, 2000).

eliminação da própria esfera pública. Para ela, a palavra e o discurso têm condão de introduzir os homens no mundo. (ARENDR, 2007).⁵⁰

Nesse cenário comunicativo, o processo dialógico torna-se fundamental para a consecução de ações estatais legítimas. Para tanto, as pretensões sociais e a contribuição da sociedade no processo democrático-participativo devem ser avaliadas a partir de um contexto histórico-social, e não de forma individualizada e desconexa do mundo empírico. A consistência do diálogo entre Estado e sociedade civil depende da assimilação das vicissitudes que atuam no campo social, tais como as diferenças sócio-econômicas e a diversidade cultural.

Por conseqüência, a abertura do debate deve considerar as opiniões manifestadas por cidadãos soberanos, independentes e livres. A cooperação recíproca funda-se como estratégia no processo deliberativo, de forma a encontrar o consenso entre os integrantes e a fundamentação lógica da decisão. Para tanto, o espaço público torna-se uma esfera democrática, onde as pretensões são postas isonomicamente em discussão, sem qualquer subjugação ou hierarquização de intenções.⁵¹

Segundo Cohen citado por Avritzer:

“Nesses procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles têm a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato do pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade”. (AVRITZER, 2000, p.23).

⁵⁰ Segundo Arendt: “A fuga da fragilidade dos negócios humanos para a solidez da tranqüilidade e da ordem parece, de fato, tão recomendável que a maior parte da filosofia política, desde de Platão, poderia facilmente ser interpretada como uma série de tentativas de encontrar fundamentos teóricos e meios práticos de evitar inteiramente a política. O que caracteriza todas essas modalidades de evasão é o conceito de governo, isto é, a noção de que os homens só podem viver juntos, de maneira legítima e política, quando alguns têm o direito comandar e os demais são forçados a obedecer. A noção vulgar que já encontramos em Platão e Aristóteles, de que toda comunidade política consiste em governantes e governados (suposição na qual se baseiam, por sua vez, as atuais definições de formas de governo – governo de um ou monarquia, governo de poucos ou oligarquia e governo da maioria ou democracia)”. (ARENDR, 2007, p. 234).

⁵¹ Em relação a igualdade e liberdade, Tocqueville preleciona: “A igualdade, que toma os homens independentes uns dos outros, os faz contrair o habito e o gosto de, em suas ações particulares, seguir tão-somente sua vontade. Essa inteira independência, de que desfrutam continuamente ante seus iguais e no uso da vida privada, os dispõe a considerar com descontentamento toda autoridade e lhes sugere, ao contrario, a ideia e o amor a liberdade política. Os homens que vivem nesse tempo caminham pois numa trilha natural que os leva as instituições livres. Tome um deles ao acaso; remonte, se puder, ate seus instintos primitivos e descobrira que, entre os diferentes governos, aquele que ele primeiro concebe e mais apreça e o governo cujo chefe ele elegeu e cujos atos ele controla. (TOCQUEVILLE, 2007, p.357).

Fato é que, as diversas formas de argumentação estão intrinsecamente ligadas ao meio social, especialmente às sociedades contemporâneas. Pode-se afirmar, assim, que a troca de experiências é um fenômeno constante no mundo moderno. O surgimento dos diversos mecanismos de comunicação contribuiu para a verificação de novas experiências provenientes da troca de informações entre os indivíduos, refletindo diretamente no campo político e social.

5.2 Espaços públicos – novos canais democráticos

A introdução dos novos atores no debate político tem como fim diminuir as fronteiras existentes entre a sociedade civil e a sociedade política, por meio de um processo público de deliberação democrática. Para tanto, faz-se necessária a fixação dos contornos envolvendo o modo e local da institucionalização do debate público, respeitando primordialmente os valores constitucionais da isonomia e a impessoalidade.

Primeiramente, Avritzer (2000) propõe a formalização da ação comunicativa mediante a implementação de fóruns entre Estado e sociedade, e a criação de conselhos políticos setoriais e orçamentos participativos. Nesse contexto, o fornecimento do espaço público pelo Estado torna-se fundamental, pois a articulação participativa contribui para a deliberação sobre questões materiais. Em ambos arranjos deliberativos propostos pelo autor, as informações relevantes para o Estado tornam-se públicas e socializadas com outros atores sociais. Assim, os dados inexatos a respeito das demandas sociais obtidos pelo Estado são corrigidos e complementados mediante o fornecimento de informações pelos destinatários das políticas estatais.

Não obstante o posicionamento de Avritzer, o processo deliberativo tem a finalidade de fundar diversos modos de associação, por meio dos quais todos os interessados poderão apresentar suas razões em um debate público e democrático. Como se percebe nas associações voluntárias, organizações não governamentais e em movimentos sociais.⁵²

⁵² No Brasil, os movimentos sociais da década de 70 tiveram fundamento na oposição ao sistema ditatorial. Após a consolidação da democracia na década de 80, a participação popular tinha como roteiro exigências na melhoria dos serviços prestados pelo Estado. Com a entrada da década de 90, as manifestações em oposição ao Estado dão espaço à gestão compartilhada, promovendo o nascimento de novos espaços públicos. A razão deste alvoroço é a necessidade de desburocratização da Administração Pública e o incentivo do Banco Mundial em garantir uma maior participação do cidadão na condução das políticas públicas.

Contudo, ressalte-se que a construção da democracia participativa merece cuidado especial, de forma a evitar armadilhas decorrentes da cultura arraigada no campo político, que pode transformar os mecanismos de deliberação democrática em meros simulacros, com o intuito exclusivamente político-promocional.⁵³

Como conseqüências, a institucionalização dos canais comunicativos entre governo e sociedade civil deve resultar na melhoria qualitativa das decisões públicas, no fomento do interesse dos cidadãos em relação às políticas governamentais, na justificação direta das tomadas de decisões pelo Estado aos indivíduos afetados e na promoção da democracia e das liberdades públicas.⁵⁴

Por fim, vale ressaltar que a porta de entrada da sociedade civil no âmbito político deliberativo encontra-se na gestão política local, responsável pela implementação de ações atreladas aos interesses diretos dos indivíduos. Assim sendo, a identificação entre a sociedade e os interesses postos em discussão no âmbito executivo e legislativo municipal tem o poder de aguçar a participação popular e promover a integração de novos atores civis na condução das políticas locais.

De acordo com Anastasia e Inácio (2010, p. 11),

Do ponto de vista democrático, a importância estratégica dos governos subnacionais, notadamente os municipais, decorre da posição central que eles assumiram no interior do arranjo federativo com relação à execução e à gestão de políticas públicas em conseqüência do movimento descentralizante ocorrido nas últimas décadas. O exercício dessas atribuições, a partir de diferentes assimetrias quanto às capacidades fiscais e de gestão, implica em deliberações relativas à regulação, normatização, implementação e controle de políticas públicas em cada nível de governo.

Assim, torna-se fundamental a análise de algumas propostas referentes à participação social no processo deliberativo local, além da verificação das experiências de alguns municípios brasileiros à luz desta nova tônica democrática.

5.3 O poder local e a democracia participativa no plano municipal

Historicamente, os municípios brasileiros, desde os tempos coloniais, foram alvos da política coronelista, posto que toda ação do Estado tinha como base a troca de favores entre políticos e civis. O interesse público dava lugar aos interesses

⁵³ Sobre o tema vide a obra “A política como Vocação”, de Max Weber.

⁵⁴ Para Cornelius Castoriadis, a democracia é um regime próprio de sociedades autônomas, capazes de construir suas regras e leis. Na visão do filósofo, o ideal de sociedade democrática funda-se na sua capacidade de radicalizar os mecanismos democráticos, a ponto dela mesma se autogovernar, sem a necessidade de intervenção dos poderes instituídos. (ROTOLO, 2010).

privativos, ao passo que os recursos públicos eram utilizados para angariar votos e implementar a vontade particular nas localidades. A barganha tinha como escopo captar votos em troca de benefícios como emprego, saúde e vaga em instituição de ensino.

A característica fundamental do coronelismo era a relação personalíssima, através da qual o interesse público era confundido com interesses individuais, e o Estado com instituição privada. O coronel, por sua vez, administrava os interesses da localidade concentrando todas as funções públicas locais em suas mãos. A sua autoridade abrangia os poderes executivo e legislativo, além das instituições religiosas, que o endeusava em troca de favores econômicos e políticos. A força política era conquistada através de sua figura carismática e às vezes violenta. A presença política do coronel significava a eleição de aliados e a derrota de adversários. Como consequência, as questões administrativas eram conduzidas por todos aqueles livremente nomeados por ele, geralmente parentes e amigos, no mais puro clientelismo.

A política municipal coronelista sempre esteve intimamente ligada às intenções do poder central e dos estados, conforme salienta Eliane Lúcia Colussi:

[...] A questão do municipalismo no Brasil esteve, portanto, estreitamente ligada à tradição coronelista [...] O município não era entendido como uma unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como o local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros (COLUSSI, 1996, p. 17-18).

A relação predatória existente entre o governo central e regional com os municípios reduzia a autonomia do poder local, posto que a autonomia administrativa municipal dependia de recursos transferidos pelo governo estadual e federal, que só o realizava se houvesse, como contrapartida, o apoio político local do coronel.

Apesar da menor tolerância a este tipo de prática, a política atual em diversos municípios brasileiros continua a mesma, predominando a influência de lideranças locais e a prática do clássico clientelismo.⁵⁵

⁵⁵ “Desde as eleições de 2000, a Transparência Brasil realiza levantamentos sobre a compra de votos no país. Constata-se que ao invés de melhorar, o problema está se agravando. No pleito de 2006, nada menos de 8% dos eleitores pesquisados relataram ter sido alvo de ofertas de compras de

Os novos paradigmas da democracia participativa podem ser apontados como antídoto para esta situação nefasta, posto que o fortalecimento da soberania popular permite a assunção do controle dos interesses locais pelos cidadãos, diminuindo a distância entre o setor público e o setor privado. Nesse contexto, os indivíduos passam a ser co-responsáveis pela condução das políticas públicas locais, sem, contudo, deslegitimar o sistema democrático representativo.

A contradição entre os projetos adotados pelos municípios e a vontade da população vem sendo indicada como o principal motivo da crise de representatividade local, além da insatisfação pública decorrente da inexecução de obras públicas, serviços mal prestados, corrupção e escândalos com as contas públicas.

Com efeito, a reconstrução dos espaços públicos municipais torna-se fundamento para a revitalização da democracia local e recuperação dos valores comunitários. A sociedade civil apresenta-se neste novo cenário como co-gestora pública, de forma a fiscalizar ações e apontar as diretrizes que serão tomadas pelo Estado. Assim, a presença dos indivíduos na condução dos interesses locais proporciona a diminuição dos casos de corrupção, de desvios de recursos públicos, de conchavos políticos, da prática de clientelismo e apadrinhamento, além de proporcionar projetos públicos legítimos.

Como visto, esta nova vertente democrática aliada ao clássico sistema representativo funda-se nos objetivos constitucionais, especialmente no que se refere à construção de um modelo local de democracia a partir do processo de descentralização política. O modelo participativo, contudo, vem sendo adotado em diversos países do mundo, em especial, o processo boliviano, cujas referências são a identificação das comunidades étnicas nas cidades e a pluralidade de identidades nas metrópoles, como produto do Estado Plurinacional.

Segundo José Luiz Quadros Magalhães

A grande revolução do Estado Plurinacional é o fato que este Estado constitucional, democrático participativo e dialógico pode finalmente romper com as bases teóricas e sociais do Estado nacional constitucional e democrático representativo (pouco democrático e nada representativo dos grupos não uniformizados), uniformizador de valores e logo radicalmente excludente. O Estado plurinacional reconhece a democracia participativa como base da democracia representativa e garante a existência de formas

voto por parte dos candidatos e cabos eleitorais. O número é quase o triplo dos 3% que se verificaram em 2002. Projetando-se o percentual para o total de eleitores brasileiros que votaram para governador, isto corresponde a cerca de 8,3 milhões". (ABRAMO, 2006).

de constituição da família e da economia segundo os valores tradicionais dos diversos grupos sociais (étnicos e culturais) existentes. (MAGALHÃES, 2008, p. 208).

A abertura do espaço público municipal, gerido pela própria sociedade civil, onde os diversos setores da cidade se encontram para traçar as prioridades por meio de um processo deliberativo e democrático permite a construção de uma identidade local e a promoção da soberania do cidadão. O seu funcionamento equivale a um novo centro de poder com atuação limitada pelo sistema constitucional e responsabilidade coletiva compartilhada com a sociedade política representativa.⁵⁶

5.4 Democracia em grande e pequena escala

A evolução da democracia depende de fatores sociais, políticos e culturais, que podem variar no tempo e no espaço. O nascimento e o fortalecimento de instituições políticas modernas reforçaram a evolução dos ideais democráticos em diversos países, sem, contudo, alcançar a sua plenitude. Com efeito, percebe-se que a democracia não é fenômeno objetivo e padronizado, mas um regime que pode ser medido em níveis, considerando o grau de contribuição da sociedade civil nas deliberações do governo. Passaremos a analisar, assim, os mecanismos de medição do grau de democracia de um Estado, considerando a sua extensão territorial e número populacional.

5.4.1 A Poliarquia de Robert Alan Dahl e a democracia em grande escala.

Robert A. Dahl, cientista político norte-americano, prescreve a existência de barreiras sociais, econômicas e culturais que impedem a implantação do regime

⁵⁶ Sobre a abertura do espaço comunitário e sua relação com a política tradicional, Boaventura Souza Santos preleciona: "A dinâmica de desenvolvimento do espaço da comunidade compartilha com a do espaço doméstico uma forte dimensão de investimento emocional, e, de fato, nalgumas sociedades essas duas dinâmicas mal se distinguem. Assenta numa escavação, potencialmente interminável, de raízes primordiais e de origens e destinos comuns, na base dos quais se formulam as reivindicações radicais de inclusão (ou, inversamente, de exclusão). A dinâmica do desenvolvimento do espaço da cidadania partilha algumas características com a do espaço da comunidade e a competição entre ambas subjaz às tensões mais intratáveis do sistema inter-estatal. Ambas as dinâmicas funcionam através da definição de pertença, desenhando círculos de reciprocidade em territórios físicos ou simbólicos delimitados. Mas, enquanto a dinâmica do espaço da cidadania é organizada pela obrigação política vertical (relação Estado/cidadão), a dinâmica do espaço da comunidade organiza-se quase sempre a partir de obrigações políticas horizontais (relação cidadão/ cidadão, família/família, clã/clã, crente/crente). (SANTOS, 2002, p.283).

democrático em certos Estados. Obviamente, estes fatores não são estáticos e podem variar de nação para nação.

Primeiramente, Dahl destaca a forte influência do capitalismo na implementação dos valores democráticos. Para ele, o capitalismo de mercado produz desigualdade em todo o campo social e na distribuição de recursos políticos⁵⁷ entre empresas. Como consequência, a democracia vive tensão permanente com o capitalismo, comprometendo a necessária isonomia das ações governamentais.

O autor também aponta a internacionalização das decisões políticas como fator negativo para a democracia, posto que a fixação de regras por organizações estrangeiras colidentes com o ordenamento jurídico dos Estados afeta a estrutura democrática das nações.

Contrariando os pensamentos habermasianos, Dahl cita a diversidade cultural como fator prejudicial do desenvolvimento de uma nação plenamente democrática. A base de seus argumentos tem cunho histórico, pois a homogeneidade cultural do século XX contribuiu significativamente para a evolução e a estabilização da democracia em “países democráticos mais antigos”. Para ele, a natureza e os valores democráticos dependem dos mecanismos utilizados pelos Estados para abordar a diversidade cultural do seu povo.

O autor arremata o tema ao alegar que a falta de conhecimento político também é um fator nocivo ao regime democrático. Desse modo, sugere a utilização por parte de cada cidadão do tempo disponível para se informar a respeito do funcionamento do sistema político e, assim, contribuir com as ações do Estado. Segundo Dahl, as dificuldades na formação de uma comunidade cívica decorrem da complexidade que envolve os negócios públicos e das diversas fontes de informações, que, em certas ocasiões, geram desinformação. Neste contexto, o autor sugere como mecanismo de disseminação da educação cívica a utilização das ferramentas tecnológicas do século XXI.

A averiguação do grau de democracia, por sua vez, pode ser feita por meio da aplicação de uma fórmula de conjugação de certos elementos objetivos. A graduação dos níveis de democracia depende da percepção do grau de “contestação pública” (competição política) e de “participação popular”. No âmbito

⁵⁷ Recursos políticos são todos os fatores sociais, culturais, econômicos que permitem a influência de um grupo ou uma pessoa sobre a conduta de outro grupo ou outra pessoa. (DAHL, 2001, p.195).

da competição política, a quantidade de democracia está ligada ao número de candidatos e partidos envolvidos no processo eleitoral, ao passo que na esfera da participação popular, a intensidade depende da quantidade de pessoas envolvidas nas decisões políticas do Estado. A democracia, desta forma, não é constituída mediante ações de um propagandista do governo ou em razão das palavras de um governante déspota, mas com a criação de instituições políticas democráticas e vigentes.

A apreciação da democracia permite aferir a qualidade e a intensidade democrática de cada nação. Desta forma, a contribuição de Dahl ganha relevância, pois, em atenção a formula proposta, a investigação de ambos os elementos propicia a apreciação quantitativa e qualitativa da democracia em cada Estado, resultando em 4 diferentes níveis, que são classificados em regimes de hegemonia fechada, hegemonia inclusiva, oligarquia competitiva e sociedades poliarquicas. (DAHL, 2005, p.30).

O regime hegemônico fechado é aquele que se funda em um processo eleitoral limitado, composto de poucos candidatos/partidos (baixa contestação pública/competição política) e pequena integração da sociedade civil com direito ao voto e à deliberação com o Estado (baixa participação popular).

Hegemonia inclusiva, por sua vez, é o regime fundado em um processo com baixa contestação pública, ou seja, com poucas opções eleitorais, mas com maior participação da sociedade civil na formação e nas decisões do governo. O autor cita a antiga União Soviética como exemplo de Estado de hegemonia inclusiva, posto que não havia nenhuma contestação pública, ao passo que a sua Constituição permitia a participação popular por meio do sufrágio universal.

Diferente é o caso da oligarquia competitiva, que, segundo Robert Dahl, consiste no regime que permite a participação de expressivo número de candidatos/partidos políticos (alta contestação pública/competição política), mas o direito ao voto e a participação nas decisões do governo ficam adstritos à parte da população (baixa participação popular). É o caso da Suíça que, até 1971, não atribuía à mulher o direito ao voto, mas que detinha um dos processos de competição política mais desenvolvidos do mundo.

Por fim, o mesmo autor classifica como sociedade poliárquica (ou poliarquia) o regime democrático composto de grande número de candidatos/partidos (alta

contestação pública/ competição pública) e alta integração da sociedade civil no processo eleitoral e nas deliberações do Estado (alta participação popular).

Segundo Robert A. Dahl:

Poliarquia deriva de palavras gregas que significam "muitos" e "governo"; assim, "o governo de muitos" se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ali a aristocracia. Embora a expressão seja usada raramente, em 1953 um colega e eu a introduzimos, por ser uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna. [...] a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito - como a do século XIX. Também é diferente das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica - por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis. (DAHL, 2001, p.105).

De forma a objetivar os elementos de sua teoria, Dahl apresenta oito condições que permitem a verificação concreta da contestação pública e da participação popular nas poliarquias. Para tanto, além da responsividade do governo e da liberdade do cidadão, fazem necessárias as seguintes garantias institucionais: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. (DAHL, 2005, p.27).

Nesses termos, Robert A. Dahl favorece a construção de uma profunda crítica às democracias modernas, posto que, em certos governos contemporâneos que se auto-intitulam democráticos a expressão é utilizada de forma inapropriada, por não contemplarem na sua estrutura política as ferramentas básicas de integração da sociedade civil ao processo de deliberações do Estado.

5.4.2 A democracia em pequena escala: uma democracia de assembléia em âmbito municipal.

Os formatos democráticos contemporâneos, tais como a sociedade poliárquica e a institucionalização de uma democracia de assembléia, tem a missão de resgatar os valores perdidos na democracia representativa. O desgaste verificado no processo democrático indireto vem cominando na deslegitimação das ações do

Estado em relação aos interesses da coletividade. Assim, novos elementos vêm sendo apresentados em diversas teorias com o intuito de devolver à democracia a sua força inicial.

Vale ressaltar que, a sociedade poliárquica, conforme verificado em tópico anterior deste trabalho, tem como base a política desenvolvida em grande proporções, diluída em amplo espaço territorial e com amplo número de interesses em debate. As suas principais vertentes implicam em garantir a liberdade política e o tratamento igualitário do cidadão, através da institucionalização de certas garantias, como forma de aperfeiçoar o processo eleitoral. Por tais questões, a sua fórmula somente pode ser aplicada para a análise quantitativa da democracia no contexto geral da nação, ou seja, em democracias de grande escala.

Em sentido oposto, nas pequenas unidades o regime democrático ganha novos contornos e implicações, considerando a sua reduzida proporção territorial e populacional. Assim sendo, a nova conjuntura democrática recebe a influência dos institutos similares à democracia direta, estabelecida originalmente na Grécia antiga. Isso porque, a pequena estrutura territorial e populacional indica uma simplicidade latente no desenvolvimento do processo deliberativo, permitindo a construção de uma ordem consensual de interesses através da realização de um debate aberto entre os atores locais.

Por vez, a introdução da assembleia como mecanismo dialógico nas democracias de pequena proporção não esgota o sistema representativo local, mas garante a mitigação das funções políticas atribuídas aos agentes eleitos. Pois, muitas questões tidas como controversas podem ser solucionadas pelos interessados, cujos argumentos apresentados terão o condão de legitimar as pretensões e fundamentar a decisão do próprio governo.

Quanto ao federalismo pátrio, o município é a unidade descentralizada que, em virtude de suas características mínimas, permite a aplicação da democracia de assembleia, garantida pela aproximação natural entre a sociedade civil e o governo municipal, provedor de interesses administrativos locais. Com efeito, sua estrutura política torna-se campo fértil para a implementação de instituições democráticas objetivadas a promover a integração destes atores na implementação de políticas públicas locais.

Segundo Robert A Dahl:

Numa pequena unidade política, como uma cidadezinha, a democracia de assembléia permite aos cidadãos boas oportunidades de se envolverem no processo de governar a si mesmos que um governo representativo numa grande unidade simplesmente não conseguiria proporcionar. [...] Numa pequena unidade governada por seus cidadãos reunidos em uma assembléia popular, os participantes podem discutir e debater as questões consideradas importantes; depois de ouvir os prós e os contras, podem tomar suas decisões, votar diretamente sobre os assuntos em pauta à sua frente e assim não terão de delegar uma série de decisões cruciais a representantes que poderiam muito bem ser influenciados por seus próprios fins e interesses em lugar dos que teriam seus constituintes. (DAHL, 2001, p.119).

A incidência dos valores democráticos participativos por meio da institucionalização de canais dialógicos garante a renovação das credibilidades do cidadão em relação aos representantes eleitos e, conseqüentemente, em relação ao sistema representativo local. Além disso, a integração de novos atores sociais qualifica ainda mais o grau de responsividade do governo municipal e a legitimação das decisões políticas municipais. Com efeito, a participação crescente potencializa a formação da cultura cívica local e o crescimento da participação coletiva nas ações do Estado.

A precariedade dos serviços municipais origina-se do distanciamento entre a classe política e a sociedade civil. A decadência do sistema democrático atual pode ser percebida através da apreciação da opinião pública a respeito dos serviços prestados pelas instituições públicas e políticas no Brasil. A reprovação afeta diversos setores políticos e da Administração, seja na elaboração das políticas públicas ou na sua execução. Com efeito, a democracia municipal precisa ser revisitada, e novos institutos precisam resgatar a confiança dos cidadãos, pondo fim a esta crise de credibilidade generalizada.⁵⁸

A democracia de assembléia pode ser a solução. Para tanto, é fundamental o desenvolvimento de uma consciência coletiva que autorize a participação de todos ao lado dos representantes eleitos. A liberdade do cidadão de manifestar seus anseios ao governo local deve ser garantida pelas instituições democráticas locais, compreendendo como novos atores todos os cidadãos municipais interessados em

⁵⁸ A baixa legitimidade do Congresso Nacional e do sistema político como um todo está ligada à ausência de mudanças na organização política no Brasil. A falta de uma forma de financiamento público de campanha associada a uma forte deterioração das práticas políticas e um uso desregrado das emendas de parlamentares ao orçamento são os três elementos que definem o sistema político hoje no Brasil. Por um lado, essas práticas são capazes de gerar um sistema político que é funcional para o governo federal, isto é, um sistema no qual ele aprova suas propostas de lei e tem uma relação estável com o Congresso Nacional. Por outro lado, esse sistema é fortemente questionado pela opinião pública e pela sociedade civil, já que a emergência de escândalos, principalmente de corrupção, é quase endêmica nele. (AVRITZER, 2012).

participar do diálogo com o Estado. Os objetivos dessa abertura são permitir a contribuição do setor privado com as ações estatais, promover a transparência no setor governamental do município e exigir responsabilidade por meio da *accountability*.

Com o intuito de resgatar os atributos da democracia direta, diversas correntes ideológicas apresentam mecanismos aglutinadores de ações entre os atores políticos e civis envolvidos na deliberação. Isso somente é possível em razão do alargamento da democracia e da abertura do sistema para a combinação de novas propostas.

Para Cunnill-Grau, o conceito de participação cidadã refere-se à intervenção popular no desenvolvimento das ações públicas por diversos meios, interferindo nas deliberações estatais e na produção de bens públicos. Segundo o entendimento do autor, a ingerência social ocorre de forma constante e organizada.

A acepção contemporânea de democracia deliberativa não se limita aos canais institucionalizados de participação, posto que, a criação dos mecanismos de participação não fica a cargo somente do Estado, como também do corpo social, através dos movimentos sociais. É o que alude Teixeira (2002, p.6):

Há, hoje, no país, uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas. Vários canais institucionais podem ser utilizados para esse debate, desde os Conselhos de Gestão, até espaços autônomos já em funcionamento ou a serem criados em áreas específicas. Deve-se também usar alguns mecanismos, de natureza administrativa, judicial ou parlamentar, criados a partir da Constituição de 88, para exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação de ações negociadas.

Com efeito, a abertura de mecanismos comunicativos determina o nascimento dos espaços híbridos e a contemplação do sistema representativo e do sistema deliberativo, aglutinando em uma mesma esfera democrática representantes do Estado e da sociedade civil. Os benefícios podem ser percebidos por diversas acepções. Como mecanismo de direcionamento, o compartilhamento de ideias sincroniza as tomadas de decisão do município frente aos interesses manifestados pela sociedade. No sentido dialógico, a integração entre os diversos atores garante a publicização de um espaço para as deliberações de pretensões coletivas. Com isto, a soberania dos indivíduos formata uma nova identidade coletiva, permitindo a democratização das políticas públicas e a redução das desigualdades sociais.

A proliferação dos mecanismos participativos nas cidades é um fenômeno iniciado na década de 90, inaugurando novo ideal democrático, mais dinâmico, inclusivo e contemporâneo.

5.5 Espaços públicos e canais de participação municipais – Conselhos Municipais e Orçamento Participativo

A Constituição Federal de 1988 constitui-se base da ordem jurídica brasileira e fonte democrática das políticas públicas. Isto porque, o século XX destacou-se por inaugurar inúmeras instâncias participativas municipais com características próprias e eficácia variada, mas com o mesmo objetivo de integrar a heterogeneidade de atores em um diálogo isonômico. Fundamentalmente, o crescimento das instituições comunicativas culminou na instigação para o desenvolvimento de uma cultura cívica, pautada na participação dos cidadãos na construção do interesse coletivo. Diante desta conjuntura, destaca-se, em âmbito local, os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo (OP).

5.5.1 Espaços públicos locais e a democracia deliberativa no município.

Primeiramente, vale ressaltar que, em âmbito infraconstitucional, a participação popular no desenvolvimento de políticas públicas municipais é destaque no Estatuto da Cidade, lei federal que estabelece regras urbanísticas a serem seguidas pelos municípios brasileiros. A gestão democrática das cidades constitui uma de suas diretrizes, prescrevendo diversos meios de participação, tais como audiências públicas, debates e criação de conselhos, além de instigar a contribuição da população e das associações na construção e execução de projetos e programas.

Diante destes novos arranjos democráticos torna-se fundamental a análise pormenorizada de cada mecanismo contemporâneo participativo da esfera municipal, considerando em especial os Conselhos Municipais e o Orçamento Participativo.

5.5.2 Conselhos Municipais:

Os Conselhos são espaços democráticos institucionalizados pelos Municípios, cuja finalidade é garantir a comunicação direta com os administrados, que poderão

contribuir para o aprimoramento da prestação dos serviços e na elaboração das políticas públicas pelo governo local.

Embora a sua apresentação como meio contemporâneo de participação, os conselhos institucionalizados pelo Estado ou originado na sociedade civil têm sua origem em antigos clãs. Apontam-se como os principais conselhos da história a Comuna de Paris e os conselhos soviéticos e alemães do século XX, e da antiga Iugoslávia.

No Brasil, a partir da década de 90 foram criados conselhos gestores, como instrumentos de mediação entre Estado e sociedade civil, nas esferas da Administração Pública estadual e municipal. São organismos exigidos pela Constituição Federal e criados por meio de leis ordinárias estaduais ou municipais.

Notadamente em relação a município, com a previsão do princípio da cidadania participativa no texto constitucional inúmeras leis orgânicas iniciaram a propagação dos conselhos locais, regulamentando e legitimando a participação do cidadão no processo deliberativo municipal. Em certos casos, o repasse de verbas federais ao município para a aplicação nas áreas sociais é condicionado à criação dos conselhos setoriais, de forma a garantir boa aplicação do recurso público recebido, nos limites dos anseios da coletividade.

A composição híbrida dos Conselhos decorre da formação do corpo funcional com representantes do Estado e da sociedade civil, cuja função é elaborar em conjunto projetos e programas ligados às políticas públicas, garantindo eficiências nas decisões do governo e transparência nas ações do Poder Público.

A atuação destes novos campos dialógicos é delineada por temas e matérias distintas, considerando a divisão das competências constitucionais decorrente do sistema federativo. Por tal razão, verifica-se a existência dos conselhos nas esferas do governo federal (saúde, educação, assistência social, emprego, dentre outros), estadual e municipal (transporte, política urbana, meio ambiente, etc).

No que tange ao critério político, seus integrantes cumprem mandato e, em regra, não recebem remuneração pelo serviço. Quanto à composição híbrida, integram seu corpo de pessoal os agentes municipais e os voluntários das associações da sociedade civil. Usualmente, a composição tem como fundamento a distribuição paritária de funções entre os atores envolvidos. O seu funcionamento é geralmente deliberativo e permanente, pois a sua contribuição ultrapassa os limites da mera sugestão e informação, podendo seus integrantes apresentar diretrizes de

atuação ao governo local, aprovar a normatização de certos temas de atuação e deliberar sobre propostas orçamentárias.

No que pese a sua natureza, os conselhos gestores são considerados órgãos públicos, cuja operação, ainda que independente, está ligada à secretaria municipal responsável pelo campo de incidência. O nível de autonomia administrativa permite a fixação de regras de funcionamento pelo próprio conselho, com a participação de todos os setores envolvidos, inclusive, o Poder Público.

Segundo Edimur Ferreira de Faria, órgão público

[...] é centro de competência, criado para a realização de serviço público ou desempenho da atividade na administração. [...] Pelo conceito de órgão fica fácil concluir que a ele não se confere a personalidade jurídica. O máximo que se lhe atribui são autonomia financeira e autonomia administrativa. Mesmo assim, em caráter excepcional e a órgãos superiores na hierarquia administrativa. (FARIA, 2011, p.57).

Como espaços públicos interativos, os Conselhos Municipais são uma inovação no sistema de gestão de políticas públicas, caracterizados pelo compartilhamento de tarefas entre os interessados e pelo novo canal dialógico entre sociedade e Estado. No aspecto interativo, estão pautados pelos valores da democracia representativa, pois representam a sociedade civil no âmbito estatal; do comprometimento governamental, visto que é dever do governo local ouvir a sociedade antes de deliberar; da organização da sociedade, uma vez que os Conselhos são locais públicos, onde as esferas pública e privada se encontram para dialogar; da autonomia política, porque não deve haver ingerência do governo na atuação dos Conselhos, devendo estes refletir os anseios legítimos da sociedade.

Percebe-se que a intenção da democracia participativa e, especialmente, dos Conselhos Municipais é garantir o empoderamento da sociedade civil, como observa Maria da Glória Gohn:

No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Essas demandas passam a ser tratadas como parte da “Questão Social” do país. O “empoderamento” da comunidade, para que ela seja protagonista de sua própria história tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas, neste novo milênio. Trata-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos - os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento dos

projetos. O novo processo tem ocorrido, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente com partidos políticos ou sindicatos. (GOHN, 2004, p.20-31).

A razão apontada por muitos para o empoderamento social, conforme salienta Maria da Glória Gohn, é o fato de que os principais atores sociais têm representatividade nestas instituições, como os movimentos sociais, associações de moradores, ONGs ligadas à proteção do meio ambiente, entidades sem fins lucrativos de diversos setores, universidades públicas e particulares, institutos voltados para a pesquisa, sindicatos e o próprio governo municipal. Com efeito, a sociedade civil torna-se a principal definidora das políticas públicas setoriais que serão desenvolvidas pelo município, tendo os Conselhos o seu canal direto de comunicação com o Poder Público local.

Hannah Arendt retrata a importância e a força democrática dos Conselhos, ao considerá-los o único meio de se formar um governo horizontal, cujo pressuposto de existência é a participação social. (ARENDR, 1999).

Vale ressaltar que, os conselhos gestores municipais hoje existentes se diferem dos conselhos populares da década de 80, visto que, em relação a este último, a função primordial era resistir ao regime totalitário e participar em conjunto com o Poder Executivo sobre a deliberação de determinadas questões, além de institucionalizar o poder social local através do nascimento de um organismo híbrido composto pela classe governamental e pela sociedade civil.

Ainda no campo das diferenças, os conselhos gestores não se confundem com as organizações sociais e fóruns municipais. Isto porque a sua criação é institucionalizada pelo governo, e sua composição preenchida por atores políticos e atores civis, ao passo que nos demais casos a instituição ocorre exclusivamente no seio da sociedade, sem a presença de representantes do governo no seu corpo funcional.

Seguindo a vertente contemporânea de democracia participativa, o grau de influência dos conselhos no âmbito de implementação das políticas estatais é proporcional à liberdade dos membros da instituição. Por essa razão, a sua consistência representativa permite o nascimento de uma nova arena deliberativa público-privada, com ingerência decisiva na democratização das ações do governo. Com efeito, deve-se garantir o seu poder deliberativo, ao invés de restringir o seu campo de incidência ao mero exercício consultivo ou sugestivo. Ocorre que, em

muitos municípios o esgotamento da atuação dos conselhos os coloca como meros mecanismos formais de participação, sem atingir as finalidades pelas quais foram criados.

Percebe-se que o cenário político atual não é favorável ao bom funcionamento dos conselhos. A modificação deste quadro perpassa pelo encerramento de certas lacunas institucionais que cominam na inviabilidade e ineficácia das suas funções, tais como definição de atribuições dos conselheiros, fixação objetiva da sua área de atuação e a implementação dos meios de contribuição dos atores civis. Defende-se, ainda, o retorno de sua independência, atuando livremente na deliberação de políticas públicas e na fiscalização das contas do Poder Executivo, no que tange aos recursos destinados para implementar ações no seu âmbito de ingerência.

Devido a estes fatores, o debate a respeito da autonomia institucional dos conselhos municipais ganha relevância, posto que o resultado poderá garantir a implementação de uma vigilância permanente sobre as contas públicas e ações políticas obscuras.

Por fim, vale ressaltar que a atuação dos Conselhos não impede a criação de outras formas de participação social, institucionalizadas ou não, nas deliberações do governo local, como é o caso do Orçamento Participativo.

5.5.3 Orçamento participativo

Como visto, a necessidade de integração de atores civis no processo deliberativo abriu espaço para novas conjunturas democráticas e para a concretização de novas arenas deliberativas. Assim sendo, o Orçamento Participativo (OP) é considerado uma das grandes conquistas da democracia nos últimos tempos, pois permite a inclusão dos cidadãos na discussão sobre investimentos do orçamento público. Constitui-se, portanto, um novo espaço deliberativo, onde os destinatários das ações estatais podem apresentar suas razões e opinar a respeito das alterações cogitadas no plano das cidades, rompendo a tradição de que somente os governantes têm legitimidade para implementar políticas públicas.

Os benefícios verificados a partir da utilização do Orçamento Participativo (OP) são inúmeros. Primeiramente, a participação social permite uma melhoria qualitativa na escolha das prioridades públicas pelo governo municipal. Além disto,

com a aproximação da sociedade civil do plano político aumenta-se a responsabilidade e a responsividade dos governantes frente aos anseios da coletividade. Ao mesmo tempo, a gestão compartilhada proporciona a diminuição dos poderes do governo local, e, conseqüentemente, o empoderamento do cidadão. Com isto, o processo integrativo garante efetivamente a *accountability*, resultando na diminuição dos atos de corrupção.

O instituto é inovador, ao passo que permite o cidadão escolher os setores que receberão investimentos públicos. Ressalta-se, contudo, que a integração entre estes dois pólos, sociedade civil e Estado, somente produzirá resultados legítimos e democráticos se a co-gestão for antecedida de um processo de capacitação da sociedade, permitindo um melhor entendimento sobre a importância de seu papel na democracia deliberativa. Em contrapartida, a integração de novos atores deve ser efetivamente considerada pelo governo, e as razões postas pela sociedade civil utilizadas como vertentes na elaboração dos planos políticos do município.

Segundo Lüchmann (2002), a institucionalização da OP se estrutura em diversos espaços deliberativos, tais como em assembléias, fóruns de delegados e Conselhos de Orçamento Participativo.

Inicialmente, as assembléias podem ser conceituadas como espaços utilizados para a participação direta do cidadão, individualmente ou organizado em grupos, na escolha do modo de utilização dos recursos públicos pelo governo municipal. Além de garantir o debate sobre políticas públicas, durante as sessões serão escolhidos os membros (delegados) que irão compor os fóruns de delegados. Assim, os cidadãos representados pelos delegados eleitos poderão opinar a respeito dos investimentos públicos municipais e acompanhar todo processo do Orçamento Participativo. A atuação dos delegados acontece juntamente com o Conselho de Orçamento Participativo, cuja finalidade é conduzir o processo deliberativo e fiscalizar a implementação do resultado pelo Município.⁵⁹

⁵⁹ O orçamento participativo possui uma forma básica de funcionamento no qual o município é subdividido em distritos que detêm parcela dos recursos destinados aos investimentos. Os moradores destes distritos são convocados a participar dos diversos fóruns e assembléias organizados pela prefeitura. A partir destas reuniões, verifica-se um processo misto de participação direta e representação, isto é, coexiste a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável) e a votação direta nas assembléias locais e regionais. Os delegados são eleitos tanto para decidir sobre a alocação quanto para fiscalizar os recursos, sendo a regra da maioria predominante nas deliberações e não o consenso. As decisões variam desde a temática a ser priorizada numa determinada região, por exemplo, o saneamento básico, até qual equipamento público (escolas, hospitais etc.) deve ser construído ou reformado. (CAVALCANTE, 2007).

Segundo Azevedo e Anastasia,

O maior mérito do OP é combinar as características democráticas e progressistas, acima mencionadas, com sua capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas tradicionais. Tanto é assim que mesmo políticos de tradição clientelista vêm percebendo, naquelas municipalidades onde o OP tem sido adotado regularmente, que se contrapor ou resistir a ele tem trazido expressivos custos políticos. Por outro lado, verificam-se tentativas, por parte dos políticos tradicionais, de “capturar” o OP, pois o “novo” sempre vem, em maior ou menor grau, misturado com o “velho”. Os políticos de corte clientelista e grupos que possuem controle sobre algum tipo de recurso estratégico vão sempre tentar adaptar suas práticas aos novos procedimentos do OP, os quais, por sua vez, têm sido objeto de aprimoramento institucional. (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 89).

Os citados autores arrematam suas observações sobre o tema aduzindo que, apesar da efetividade do instituto ficar comprometida pelo baixo patamar de recursos envolvidos no programa, o OP tem grande potencial educativo, visto que fomenta a participação democrática e o exercício da cidadania em âmbito local. Com efeito, a pressão para a destinação de uma maior verba ao processo deliberativo é cada vez maior por parte da população civil e movimentos sociais.

Desta forma, tanto o Orçamento Participativo quanto os Conselhos Municipais são fortes mecanismos institucionalizados de natureza híbrida, com a finalidade de promover uma fórmula de gestão pública compartilhada e novo agir político, trazendo para o mesmo espaço deliberativo o setor público e a sociedade civil.⁶⁰

Não obstante a similitude dos institutos quanto à sua natureza, os conselhos são menos abrangentes comparados à OP, considerando para esta conclusão o número limitado de integrantes por parte da esfera pública e sociedade civil. Por outro lado, os OPs permitem a participação, em um primeiro momento, de qualquer munícipe interessado em colaborar com a gestão pública. Além do mais, a participação popular nos conselhos ocorre por meio da representação do Estado e da coletividade, ao passo que nos OPs os cidadãos se manifestam diretamente. Outro ponto que merece atenção refere-se à possibilidade de argumentação e

⁶⁰ Consoante os ensinamentos de Maria de Lourdes Dolabela Pereira, “órgãos híbridos” podem ser considerados como “uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil (Pereira, 2005, p.5), sobretudo, no âmbito das políticas públicas de habitação, da preservação e reabilitação do patrimônio, do meio ambiente, das políticas sociais, da formação de mão de obra, como também, na polícia e na justiça. Essa nova forma de ação política se caracteriza pela criação de espaços intermediários que têm como base a negociação e a parceria, ou, em outras palavras, uma partilha renovada de poderes institucionais que preconiza um novo agir político. É uma nova ação social debatida, negociada, que se coloca mais próxima dos cidadãos. Podemos citar, como exemplo, as experiências do Orçamento Participativo (OP), as dos conselhos de políticas e/ou de desenvolvimento urbano. (PEREIRA, 2005).

debate nos conselhos, em razão do menor número de atores envolvidos no processo deliberativo. Em sentido oposto, o envolvimento da grande massa de cidadãos nos programas dos OPs constitui um empecilho para o diálogo e consenso.

Desse modo, a presença dos OPs no cenário político enfatiza e revitaliza a democracia, trazendo elementos participativos e inovando o modo de gerir políticas públicas, sem, contudo, negar o sistema representativo e sua importância para regime democrático atual.

6 CONCLUSÃO

Considerando as informações e os institutos analisados, é possível reconhecer a evolução da democracia desde a Grécia antiga até os tempos atuais. Neste trabalho, foram apresentadas as teorias referentes à formação do Estado e a sua relação com a sociedade civil, partindo do pressuposto que o indivíduo depende da coletividade para garantir a sua segurança e felicidade. De forma a ilustrar esta premissa, inúmeras obras e posições filosóficas e sociológicas foram citadas.

Percebeu-se, ainda, que a multiplicidade de grupos sociais sempre foi um desafio para a democracia. As inúmeras comunidades que compõem a sociedade dificultam a identificação do bem comum e, conseqüentemente, a formação de um interesse público padronizado. Por sua vez, a complexidade social tem forte influência negativa sobre a concretização de ideais igualitários pelo Estado, visto que diante do universo social cada indivíduo tem pretensões próprias e incomunicáveis com outros grupos e interesses.

Verificou-se, ainda, que o sistema político passou por diversas transformações até chegar ao estágio atual denominado Estado Democrático de Direito. Com a queda do sistema absolutista, uma nova vertente ideológica liberal teve o condão de abrir espaço para o governo do povo para o povo. A original forma direta de decidir questões públicas deu lugar à democracia representativa.

Não obstante a sua importância, o sistema democrático representativo colocou-se em queda em face da crise de representatividade. Verificamos juntamente com teóricos da ciência política os principais motivos que resultaram na perda de espaço do formato indireto de democracia, e apresentamos alternativas contemporâneas para o problema. Primeiramente, reconhecemos que a plena democracia é utópica e o processo de formação do Estado Democrático é gradativo, considerando o grau de participação da sociedade civil na elaboração e execução das políticas públicas. A democracia participativa ou deliberativa tem origem nos mecanismos de integração dos atores civis e políticos no mesmo espaço público.

A partir deste ponto, o trabalho concentrou-se na avaliação da democracia em nível local. Percebemos que o sistema federativo nacional é nocivo ao desenvolvimento equânime das regiões, contrapondo o fundamento de sua existência. Isto porque, a maior parte das competências constitucionais e atributos políticos foram destinados à União, poder central, em detrimento dos demais entes

descentralizados. Com efeito, a autonomia dos entes federados, estaduais e municipais, tornou-se vulnerável diante da dependência de recursos do poder central, configurando um relevante empecilho para o desenvolvimento de políticas públicas municipais e estaduais.

A mácula gerada pelo sistema federativo brasileiro pode ser apontada como um dos fatores responsáveis pela crise de representatividade em todos os níveis do governo. A inoperância das ações e as expectativas frustradas colocaram em cheque o sistema representativo e a democracia como um todo. Neste contexto, diversas vozes ecoavam pela necessidade de um novo formato democrático, com viés participativo e deliberativo, dividindo espaço com a democracia representativa. A integração da sociedade civil e governo em uma arena comum com ações dialógicas e conjunta garante a legitimação das ações do Poder Público, acarretando no aumento do grau democrático e na formação da sociedade poliarquica. Para tanto, avaliamos a democracia em diversas perspectivas e modelos, em grandes e pequenos territórios, sendo este o foco principal do presente estudo.

Inúmeras propostas foram avaliadas quanto aos mecanismos de participação popular na democracia local, considerando fundamental o papel do município no processo de democratização do Estado, especialmente em razão do princípio da subsidiariedade, através do qual as ações do Poder Público devem ser desenvolvidas pela entidade mais próxima do cidadão.

Diante desta nova conjuntura democrática, a introdução de novos atores no processo deliberativo, em contraposição ao exclusivo sistema representativo, define novos papéis para os cidadãos e para o governo local. Desta forma, verifica-se uma quebra de paradigma decorrente da integração dos pólos, considerando democrática a cogestão pública e o debate aberto sobre interesses locais.

Consideramos positivo o resultado da ingerência do cidadão nas ações do Estado, posto que as decisões do Poder Público são tomadas em consonância com os anseios coletivos, além de proporcionar a *accountability* e a responsividade do governo local perante os munícipes. Ademais, a governabilidade e a governança estabelecidas em critérios democráticos participativos proporcionam um campo aberto para a afirmação de uma nova era administrativa, de natureza gerencial, garantindo um melhor investimento do dinheiro público em setores ratificados pela vontade coletiva.

Concluimos que as ações deliberativas conjuntas devem ser realizadas de forma eficiente e dirigidas aos fins democráticos. Para tanto, o diálogo entre os atores deve fundar-se na liberdade de argumentação, tendo como base o princípio constitucional da isonomia. O processo argumentativo é base de uma nova forma de se fazer política, pois situa o indivíduo, principal interessado nas ações públicas, na posição de co-responsável pelas decisões do governo. É possível apontar, como ponto positivo desta integração, a politização da sociedade civil e a construção de uma cidadania ativa.

Por fim, pactuamos com o entendimento de que é dever do Estado e da sociedade civil concretizar a democracia deliberativa, por meio da criação de espaços públicos mistos. Verificamos que a formação de instituições híbridas, composta por membros da sociedade civil e governo, corrobora com as vertentes democráticas contemporâneas. Tal proposição pode ser confirmada pelos resultados obtidos em âmbito municipal por meio dos conselhos municipais e orçamento participativo.

REFERÊNCIA

ABRAMO, Cláudio Weber. **Compra de Votos nas Eleições de 2006: corrupção e desempenho administrativo**. 2006. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/compravotos2006.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2007.

ANASTASIA, Fátima; INACIO, Magna. Democracia, poder legislativo, interesses e capacidades. Artigos e Ensaios. **Cadernos ASLEGIS**, n.40, mai/ago, 2010. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/cadernos/2010/Caderno40/06_democracia_poder_legislativo_interesses_e_capacidades.pdf>. Acesso em: 02 jan.2014.

ARENDT, Hannah. **A Condição humana**. 10. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2007.

_____. **Crises da república: coleção debates**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

ARISTOTELES. **Política**. Trad. Mario da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 1985.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, v.53, n.3, p.587 - 620, 2010.

ATALIBA, Geraldo. **Princípio federal, rigidez constitucional e poder judiciário**. In: Estudos de Direito Tributário, São Paulo, p. 9 e 10, 1980.

AVRITZER, Leonardo. Sistema político e sociedade civil no Brasil. **Revista Diplomatieque**, versão eletrônica. 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1139>. Acesso em: 29 jan. 2014.

_____. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls. **Departamento de ciência política da UFMG**, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2008.

AZEVEDO, Eder Marques de; ARAUJO, Marinella Machado. A horizontalização do planejamento no Estado Democrático de Direito: uma proposta à luz do pacto federativo e da teoria dos custos do Direito. **Anais do XV Congresso Brasiliense de Direito Constitucional do IDP**. p. 9-10, Brasília: IDP, 2012.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fatima. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, jan./mar., 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6. ed. Brasília: Editora UnB, 1995.

_____. **O futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição; direito constitucional positivo**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. Revista **Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 6, n. 2, jul/dez, 2007.

COLUSSI, Eliane Lúcia. **Estado novo e municipalismo gaúcho**. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Trad. Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Fonte digital. São Paulo, 2006.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sedou. Brasília: Editora UnB, 2001.

_____. **Poliarquia**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEL VECCHIO, Giorgio. **História da Filosofia do Direito**. Trad. João Baptista da Silva. Belo Horizonte: Editora Lider, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DURKHEIM, Emile. **As Regras do Método**. Trad. Paulo Neves. 3. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo Positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e cultura política**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais - Empowerment and Community participation in social policies. **Revista Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.20-31, maio/ago 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a faticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, volume I e II.

_____; ARENDT, Hannah. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa PPGSP**, n. 33, nov. 2002, p.07.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Martins Editora, 1993.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia, desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Caderno de pesquisa, UFSC**, n.33, nov. 2002,

MAGALHÃES, José Luis Quadros. Plurinacionalidade e Cosmopolitismo: A diversidade cultural das cidades e diversidade comportamental nas metrópoles. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 53, p.201-216, jul./dez. 2008.

MALUF, Said. **Teoria Geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYNEZ, Eduardo Garcia. **Introducción al estudio del Derecho**. 53. ed. Mexico: Editorial Porrúa, 2002.

MONTESQUIEU. **O Espírito das leis**. Trad. Edson Binais. São Paulo: Edipro, 2004.

MONTESQUIEU. Texto Sociedade e Poder. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2012, v.1.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Além do Bem e do Mal ou Prelúdio de uma Filosofia do Futuro**. Trad. Márcio Pugliesi. Curitiba: Editora Hemus Livraria, Distribuidora e Editora S.A, 2001.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas locais e os processos de hibridação no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA.,Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. 2005.

PLATÃO. **A República**. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultura S.A, 1997.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. 2. ed. São Paulo: Editora Wmf Martins Fontes, 1965.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes. 2000.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

RIGOLI, Ivan Barbosa. **As ppp – parcerias público-privadas: breve análise jurídica**. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Belo Horizonte, ano 4, n.40, abr. 2005.

ROTOLO, Tatiana de Macedo Soares. Autonomia e participação política: Contribuições de Cornelius Castoriadis para uma democracia substantiva. **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia** 11 a 13 de agosto de 2010, UFSC, Florianópolis.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Rolando Roques da Silva. Edição Eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. [2002] Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

SANTOS, Boaventura Souza, **A Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora. 2002.

SARTORI, Giovani. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Volume II – As questões clássicas. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR-BA. 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: sentimentos e opiniões.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e Sociedade. In: FERNANDES, Florestan (Org.). **Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987. .

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança Jurídica.** Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada.** Os pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. **Sociedade e Economia.** Vol. I e II. São Paulo: Editora UnB, 2004.

_____. A política como vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, Wright; WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1982.