

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

Gélson Mário Braga Filho

**DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MINEIRO:  
Como o conhecimento produzido nas audiências públicas pode contribuir para a  
Administração Pública Estadual**

Belo Horizonte  
2018

Gélson Mário Braga Filho

**DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MINEIRO:  
Como o conhecimento produzido nas audiências públicas pode contribuir para a  
Administração Pública Estadual**

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

Orientador: Edimur Ferreira de Faria

Belo Horizonte

2018

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B813c	<p>Braga Filho, Gélson Mário</p> <p>Do controle social na gestão do orçamento público mineiro: como o conhecimento produzido nas audiências públicas pode contribuir para a administração pública estadual / Gélson Mário Braga Filho. Belo Horizonte, 2018. 85 f.</p> <p>Orientador: Edimur Ferreira de Faria Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito</p> <p>1. Audiências públicas. 2. Controle social. 3. Conhecimento. 4. Razão. 5. Política pública - Minas Gerais. 6. Estado - Participação do cidadão. I. Faria, Edimur Ferreira de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p>
-------	--

SIB PUC MINAS

CDU: 35.078.3

Ficha catalográfica elaborada por Rosane Alves Martins da Silva – CRB 6/2971

Gélson Mário Braga Filho

**DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MINEIRO:  
Como o conhecimento produzido nas audiências públicas pode contribuir para a  
Administração Pública Estadual**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais.

---

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

---

Prof. Dr. Márcio Luís de Oliveira Silva- UFMG

---

Prof. Dr. Giovani Clark- PUC Minas

Belo Horizonte, 08 de fevereiro 2018

## RESUMO

Essa dissertação tem por objetivo demonstrar como as audiências públicas podem ser utilizadas para a elaboração de políticas públicas. A pesquisa investigou como o influxo de novas ideias nas sociedades democráticas se reflete nos processos públicos. Discorre sobre as transformações no conceito de direitos fundamentais que se operaram após a Modernidade, sobre a extensão da titularidade de direitos para as coletividades e a ampliação da concepção de pluralismo. Defende o uso da razão para garantir a coexistência social pacífica nas comunidades e afirmação de uma cidadania que busca o seu auto reconhecimento em um processo de constante interação com o seu patrimônio cultural. Através do uso de processos dialógicos demonstra a possibilidade do conhecimento, produto de refutação, permitir uma solução para a construção de políticas públicas em Minas Gerais. Finalmente, chega à conclusão de que a contribuição fornecida pelas audiências públicas proporciona um conhecimento útil ao Estado a fim de atingir os seus objetivos.

Palavras- chave: Audiências públicas. Conhecimento. Refutação. Razão. Políticas públicas. Sociedades Democráticas. Estado. Minas Gerais.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to demonstrate how the public auditions can be used to the development of public actions. The research investigated how the influx of new ideas in democratic societies reflected in the public process. It talks about the changes in the concept of fundamental rights that have taken place after Modernity, on the extent of this rights of ownership to the communities and the expansion of pluralism design. Advocates in favor of the use of reason to ensure peaceful coexistence within communities and an affirmation of citizenship that seeks their self recognition in a process of constant interaction with the cultural heritage. Using dialogical process demonstrate the possibility to knowledge product of a refutation allowed some solution to made public actions at Minas Gerais. Finally, one comes to the conclusion that the contribution provided public audiences can help State in order to achieve their goals.

Keywords: Public auditions. knowledge. Refutation. Reason. Public actions. Democratic societies. Estado. Minas Gerais.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 A CONTRIBUIÇÃO DO COMUNITARISMO PARA OS PROCESSOS DE DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICOS .....</b>	<b>15</b>
2.1 A origem: os desafios do comunitarismo após a Modernidade .....	15
2.2 Comunitarismo e Estado Civil .....	15
2.3 Liberdade e Igualdade .....	18
2.4 Diferença e tolerância nas comunidades .....	19
2.5 O procedimento .....	21
<b>3 A FORMAÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL COMO CONSEQUÊNCIA DE UMA MODERNIDADE BIPARTIDA: RELATIVIDADE DO SABER E POSSIBILIDADE DE REFUTAÇÃO .....</b>	<b>23</b>
3.1 A Modernidade Bipartida .....	23
3.2 A influência das comunidades de memória no constitucionalismo brasileiro .....	24
3.4 Identidade, ações e diálogo. O texto constitucional visto como ideologia e prática .....	26
3.5 O resgate da solidariedade e da ética e a superação de preconceitos .....	27
3.6 Identidade, relatividade do saber e possibilidade de refutação .....	28
<b>4 DOS VÍNCULOS ENTRE O PROCEDIMENTALISMO E O COMUNITARISMO. DOS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS. DO CARÁTER PROCEDIMENTAL E COMUNITÁRIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....</b>	<b>29</b>
4.1 Devido processo legislativo e legitimidade .....	29
4.2 Procedimento e democracia. A democracia deliberativa e o pluralismo .....	29
4.2.1 O dualismo de Ackerman e a realidade brasileira. Da importância dos cidadãos se comportarem de duas formas distintas no momento de antecede e no que precede às eleições .....	30
4.2.2 A sociedade aberta e sua intervenção no processo de elaboração das normas, segundo Habermas .....	31
4.2.3 A Teoria Discursiva de Habermas .....	31
4.3 O caráter democrático das audiências públicas e o exercício do direito de participação .....	32
<b>5 COMO A TEORIA DISCURSIVA DE HABERMAS PODE SER UTILIZADA PARA GARANTIR O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAR NORMAS JURÍDICAS .....</b>	<b>35</b>
5.1 A Teoria Discursiva de Habermas e o direito de participação .....	35
5.2 A linguagem como forma de coesão .....	37
5.3 A Teoria Discursiva inserida nos processos de elaboração das normas jurídicas .....	38
5.4 A construção de um conhecimento que se adapta às mudanças na história .....	39
<b>6 DA IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA O PLANEJAMENTO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS E PARA A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTADUAL .....</b>	<b>41</b>
6.1 Do planejamento .....	41
6.2 Da programação orçamentário- financeira .....	43
6.2.1 <i>Previsão legal e constitucional</i> .....	44

<b>7 POLÍTICAS PÚBLICAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS COMO FORMA DE FUNDAMENTAR O PODER DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO</b> .....	<b>49</b>
<b>7.1 Processos deliberativos e políticas públicas. Do poder de decisão da Administração</b> .....	<b>49</b>
<b>7.2 Argumentação e decisão</b> .....	<b>50</b>
<b>7.3 O conhecimento a partir de uma perspectiva comunitária</b> .....	<b>50</b>
<b>7.4 Método e deliberação</b> .....	<b>51</b>
<b>7.5 Transposição do conhecimento auferido através das audiências públicas para a produção de normas jurídicas</b> .....	<b>53</b>
<b>8 DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO PROCEDIMENTO DE CONTROLE SOCIAL</b> .....	<b>55</b>
<b>8.1 Legitimidade e aceitação do poder em face da racionalidade do discurso</b> .....	<b>55</b>
<b>8.2 Da audiência pública como procedimento de controle social no Estado de Minas Gerais</b> .....	<b>57</b>
<b>8.3 Da observância aos princípios constitucionais da Administração garantida através das audiências públicas</b> .....	<b>57</b>
<b>8.4 Do controle social como instrumento ligado ao exercício da soberania popular</b> .....	<b>58</b>
<b>8.4.1 Da soberania popular</b> .....	<b>58</b>
<b>8.4.1.1 Da participação como forma de exercício da soberania popular</b> .....	<b>59</b>
<b>8.4.2 Da importância do controle social como expressão do direito de participação</b> .....	<b>59</b>
<b>8.4.3 Outras conexões com a soberania popular</b> .....	<b>62</b>
<b>8.4.3.1 O uso dos meios de comunicação como forma de manter um canal aberto com a sociedade</b> .....	<b>62</b>
<b>8.4.3.2 O Terceiro Setor</b> .....	<b>63</b>
<b>9 DO PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO</b> .....	<b>65</b>
<b>9.1 Origens</b> .....	<b>65</b>
<b>9.1.1 Como o diálogo e o republicanismo foram albergados pelo texto constitucional mineiro.</b> .....	<b>65</b>
<b>9.1.2 Previsão constitucional e legal</b> .....	<b>68</b>
<b>9.2 Do exemplo dos Municípios</b> .....	<b>69</b>
<b>9.3 Do conteúdo: do planejamento realizado por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado</b> .....	<b>70</b>
<b>9.4 Da execução:</b> .....	<b>71</b>
<b>9.4.1 Da programação orçamentário-financeira estadual em conformidade com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado</b> .....	<b>71</b>
<b>9.4.2 Da participação dos cidadãos na definição de prioridades</b> .....	<b>72</b>
<b>9.4.3 Como o direito de participação vem sendo facultado ao cidadão mineiro. Dos dados estatísticos acerca da participação dos cidadãos</b> .....	<b>72</b>
<b>9.4.4 Fundamentos teóricos para o planejamento das ações governamentais de forma democrática</b> .....	<b>73</b>
<b>9.4.5 Do planejamento das ações governamentais e da elaboração do orçamento estadual com base no resultado das audiências públicas</b> .....	<b>74</b>
<b>10 CONCLUSÕES</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação pretende discutir a importância da realização das audiências públicas para a elaboração do orçamento estadual.

Sua justificativa é apresentar fundamentos para a participação dos cidadãos no planejamento das ações governamentais e na administração orçamentário- financeira no Estado de Minas Gerais. A fim de atingir esse objetivo, depara-se com o seguinte problema: como o conhecimento auferido nas audiências públicas pode contribuir com a Administração Pública estadual?

A gestão democrática do orçamento estadual, apesar de não se encontrar expressamente prevista na Constituição da República, decorre da possibilidade de exercício direto do poder pelo povo e encontra-se alinhada com a ideia de uma administração pública dialógica.

O controle social da Administração Pública possui previsão em várias leis estaduais, notadamente, naquelas que dizem respeito ao modo de elaboração das leis destinadas a regular as suas finanças públicas, entre as quais se destacam as que dizem respeito ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

Entretanto, qual teoria poderia fundamentar a participação dos cidadãos no planejamento e na elaboração do orçamento estadual, de modo a justificar a importância da sua contribuição?

Com base no pensamento de Habermas (2003), pretende-se demonstrar como a Teoria Discursiva pode ser inserida nos procedimentos deliberativos democráticos, especialmente legislativos, a fim de demonstrar como a possibilidade de participação pode conferir legitimidade ao processo de produção de normas e que, quando aplicada às audiências públicas, ela possui, ao mesmo tempo, um caráter estratégico e instrumental, ao permitir que a Administração tenha acesso ao melhor argumento, aqui entendido como aquele que melhor resistiu às críticas.

Tendo por premissa a linguagem como forma de coesão e que a legitimidade e aceitação do poder são inferidas a partir da racionalidade do discurso, como na Teoria Discursiva de Habermas (2003), patrocina-se a defesa da audiência pública como procedimento de controle social utilizado para o exercício do direito de participação nas comunidades políticas da Contemporaneidade.

Com fundamento na Teoria do Discurso de Habermas (2003), entende-se que as audiências públicas podem subsidiar a elaboração de políticas públicas democráticas e

eficientes, ao fundamentar argumentativamente o planejamento e a elaboração do orçamento estadual.

## **2 A CONTRIBUIÇÃO DO COMUNITARISMO PARA OS PROCESSOS DE DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICOS**

As transformações que se operaram no conceito de direitos fundamentais após a Modernidade e, especialmente, a ampliação da concepção de pluralismo, representaram alguns desafios para o Comunitarismo que puderam ser enfrentados resgatando-se a ideia de liberdade como seu elemento fundamental. Demonstrou-se que é a partir do respeito à diferença e não da simples adesão ao contrato social que se torna possível garantir a coexistência pacífica no âmbito das comunidades e que o exercício do direito de participação pode ser viabilizado mediante a adoção de um procedimento dialético, de caráter democrático, que reflita a identidade de um povo e que, através do diálogo, estabeleça padrões mínimos de convivência dentro do Estado.

### **2.1 A origem: os desafios do comunitarismo após a Modernidade**

A Modernidade representou vários desafios para o comunitarismo, pois um ideal de comunidade unida em torno de apenas uma concepção de vida não é mais suficiente para justificar a coesão social, já que não há como não se admitir a pluralidade de projetos de vida como constitutiva e transformadora de uma sociedade e de suas práticas.

Ao mesmo tempo, a moral não se revela mais suficiente para regular as relações sociais. O Direito assumiu esta responsabilidade (HABERMAS, 2003).

A busca de uma solução a fim de diminuir as zonas de tensão entre comunitarismo, pluralismo e Estado civil parece conduzir a uma aporia, já que, em princípio, não parece possível retomar a questão do postulado de direito público discutida por Kant (1991) para, a partir daí, apresentar um contraponto para um Estado civil de base contratual.

### **2.2 Comunitarismo e Estado Civil**

Em uma digressão histórica, verifica-se que a gênese do comunitarismo se encontra no período clássico e que o direito à liberdade (mesmo que restrito a determinados grupos) era pressuposto para a liberdade cívica e o direito de participação.

De fato, na *polis* grega, aqueles que não eram livres (como escravos e mulheres, por exemplo), não poderiam ser considerados membros da comunidade.

Essa forma de pensar a comunidade (com base em um critério de exclusão) perdurou durante muitos séculos e a principal contribuição da Modernidade foi no sentido de

proporcionar um conceito de igualdade sedimentado em uma lógica inclusiva que exige a possibilidade de todos os indivíduos participarem, em igualdade de condições, dos processos políticos.

Entretanto, em um primeiro momento, a afirmação dos direitos individuais surge apenas como uma resposta ao absolutismo e como uma garantia da implementação de uma política econômica (o mercantilismo), mas não como instrumento de transformação da realidade civil.

Foi com o advento das Revoluções Inglesa, Francesa e Americana, entre os séculos XVII e XVIII, que o constitucionalismo passou a ocupar-se das garantias relacionadas aos direitos civis e, posteriormente, dos direitos políticos.

O processo de transformação iniciou-se em meados do século XIV, em virtude da reorganização das formas de produção e a transição do feudalismo para o capitalismo. Teve seu ápice no século XIX, quando tornaram-se insubsistentes as economias que não permitiam o acesso de todos os indivíduos aos bens de consumo. Como decorrência do êxito dos movimentos abolicionistas nos séculos XVIII e XIX, permitiu-se o acesso ao mercado de uma parcela considerável da população, o que garantiu a consolidação do capitalismo como resultado das lutas pela liberdade formal.

Por sua vez, a Revolução Industrial, no século XIX, gerou um contexto de tamanha desigualdade e marginalização no seio de povos que já se encontravam sob o influxo dos ideais liberais de igualdade e liberdade, que isso os levou a questionar os limites ainda existentes para a igualdade formal (como a inexistência de sufrágio universal), bem como a pleitear direitos sociais, repensando a igualdade sob a perspectiva material.

Não obstante, na Modernidade, ainda se verifica significativa resistência em adotar medidas como abolir a escravidão ou permitir que mulheres votem, por exemplo, o que só viria a ser superado em um determinado momento do Estado Liberal, como nos Estados Unidos no final do século XIX, no caso da escravidão e apenas em meados do século XX, quanto ao voto das mulheres. Portanto, no plano fático, a igualdade, mesmo em seu aspecto formal, encontrou, durante muito tempo, dificuldades para concretização.

Na segunda metade do século XX, após os efeitos nefastos de duas guerras mundiais, perdas humanas e econômicas provocaram nesses mesmos povos novas reflexões, agora acerca da necessidade de extensão dos direitos e garantias fundamentais e mesmo da titularidade desses direitos.

O conceito de direitos humanos passa, então, a compreender não apenas liberdades civis, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. O sujeito de direito não é mais apenas o indivíduo, mas, da mesma forma, representado por grupos vulneráveis, entidades de

classe, partidos políticos, organizações sindicais, entre outros. Mais do que isso, o sujeito de direito abstrato e genérico, criado durante a Modernidade, não subsiste na Contemporaneidade, pois o indivíduo passa a ser considerado com suas especificidades, sejam elas étnicas, geográficas, etárias, culturais, sociais e sob essa ótica é o que ocorre a proteção do pluralismo, tanto no âmbito regional quanto internacional.

É seguro afirmar, inclusive, que, em virtude da expansão do conceito de cidadania, que o Estado Civil, da mesma forma, expandiu-se. A partir do advento da legislação comunitária e com a tutela dos direitos humanos, a proteção ao pluralismo alcançou uma dimensão totalmente diferente, passando a ultrapassar os limites territoriais dos países, visando resguardar o respeito às convenções estruturantes de comunidades jurídicas supranacionais e os indivíduos integrantes destas comunidades.

Conforme ensina Flávia Piovesan:

*Considerando a historicidade dos direitos, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.*

*Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós- guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós- Guerra deveria significar a sua reconstrução. (PIOVESAN, Flávia, 2009, p. 99)*

Acrescenta, ainda, que:

*A partir da Declaração de 1948 começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção.*

*O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos- do ‘mínimo ético irreduzível’.*

*Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional, por sua vez, integrado pelos sistemas interamericano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.*

*Os sistema global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefícios dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema internacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos. (PIOVESAN, Flávia, 2009, p. 101)*

Portanto, a própria conformação do Estado Civil na Contemporaneidade (com o advento da legislação comunitária e sua tutela dos direitos humanos) implica em uma nova ideia de cidadania. São duas ideias mutualísticas, que interagem entre si, uma modificando a outra.

Por outro lado, o exercício da virtude cívica e do direito de participação no novo contexto comunitário não pode ser compreendido apenas como uma forma dos indivíduos garantirem suas liberdades negativas. Na tradição do humanismo cívico, a virtude se identifica, sobretudo, com o altruísmo, o qual fornece as bases para a conciliação entre interesses individuais e a satisfação dos interesses da comunidade (TAYLOR, 2000). Com tal finalidade, a participação dos cidadãos visa garantir que as políticas públicas reflitam os interesses da sociedade e não apenas de um determinado grupo.

Considerando que o comunitarismo sempre pressupôs liberdade (já que a participação política, desde os seus primórdios, somente era deferida aos homens livres) e que, com o advento da Modernidade, a liberdade passou a ser defendida como um direito de todos os indivíduos, a comunidade também se transformou em um espaço de liberdade e de igualdade inclusiva.

### **2.3 Liberdade e Igualdade**

Kant (1991) apresenta a impossibilidade de mantermos relações de coexistência sem aderirmos a um estado jurídico, o que, conseqüentemente, provoca a discussão acerca do caráter constitutivo ou legitimador de um Estado civil com essa adesão.

A questão não é singela pois a compreensão da soberania como Poder ao qual a sociedade submete-se diz respeito à própria forma como entende-se que o Estado deve ser formado, ou seja, como guardião de direitos inatos de indivíduos que se aproximam em busca de proteção ou como expressão dos valores de uma comunidade unida por um sentimento de unidade.

Por mais que a segunda opção pareça confortável em termos morais é preciso entender o que ela significa no contexto de sociedades que se encontram em constante processo de evolução, notadamente devido à imprescindibilidade de se resguardar uma pluralidade de concepções de vida, já que o respeito aos direitos e garantias individuais se encontra na base do Estado civil.

## **2.4 Diferença e tolerância nas comunidades**

Partindo de tais premissas, a questão que se coloca é como discutir o respeito à diferença nas comunidades. Uma proposta de coexistência pacífica, lastreada apenas no contrato social, seria suficiente para garantir a harmonia entre desiguais na atualidade?

Tomando por base as considerações anteriores e o pensamento de autores como Charles Taylor (2000), Habermas (2003) e Michael Walzer (1997), entende-se que não. Retomar o contratualismo tradicional implicaria o resgate de uma visão atômica de um indivíduo abstrato e genérico, a qual se afigura insuficiente para situá-lo em uma Contemporaneidade caracterizada pela extensão do conceito de direitos e garantias fundamentais e, principalmente, pela nova concepção de sujeito de direitos.

Não obstante, a Contemporaneidade tem se caracterizado também por uma tensão entre grupos que desejam afirmar ou reafirmar sua identidade e processos de homogeneização descaracterizadores. As reações às formas de opressão têm se dado de várias formas: na intolerância reversa dos movimentos fundamentalistas com os quais se tem lidado com o mesmo recurso à mesma violência por eles propagada, na influência do multiculturalismo e na reivindicação de processos públicos que permitam o acesso direto da cidadania à tomada de decisões ou, simplesmente, por meio da defesa do pluralismo como sinônimo de respeito à diferença.

Dentro dessa realidade, a tolerância, como proposta por Michael Walzer (1999), parece garantir de forma mais efetiva a coexistência social pacífica do que a simples adesão ao contrato social.

É que o respeito à diferença, no atual contexto histórico, exige o enfrentamento de problemas derivados do conflito entre o coletivo e o individual, o respeito aos direitos dos indivíduos enquanto seres humanos e, ao mesmo tempo, a tutela dos direitos de grupos minoritários contra as contingências que possam levar à sua desmobilização e os processos de desconstrução da sua identidade.

As comunidades políticas, agora consideradas como espaço de liberdade e igualdade inclusivas, passam a ter o dever de tolerar as concepções e formas de vida dissonantes, as quais lhe servem como contraponto à experiência da maioria e fonte para a evolução das práticas sociais.

Sob o influxo do pluralismo, permite-se um aprimoramento das instituições, uma releitura do quadro de direitos e garantias fundamentais (sempre no sentido de sua expansão) e, ao mesmo tempo, uma transição dialética, de modo que os grupos que hoje constituem as minorias possam, através da força de seus argumentos, ter a oportunidade de convencer e obter a adesão de outros indivíduos, tornando possível, inclusive, que passem a constituir a maioria. É através desse processo dialético que se torna possível averiguar quais são os reais interesses e valores de uma comunidade em um determinado contexto histórico, o que restaria prejudicado se houvesse a petrificação de uma ideologia dominante.

Contudo, nessa perspectiva, o respeito aos direitos e garantias fundamentais não tem, simplesmente, um caráter utilitarista perante a comunidade. Apesar de servir à evolução das práticas sociais, este dever se sustenta por sua própria importância. A História ensinou que em todos os momentos em que a dignidade da pessoa humana é deixada de lado em nome de um discurso unificador (como nos movimentos ultradireitistas fascista e nazista, por exemplo), o que se perseguia não era o bem comum, mas a realização do projeto de poder de uma elite intolerante.

Neste sentido, o respeito ao direito à diferença no âmbito das comunidades opera em duas perspectivas: a de tutela das formas de vida que atualmente se diferenciam do contexto geral, quanto a dos seus predecessores.

Desse modo, assim como a experiência daqueles que se destacam por sua singularidade contribui para a evolução das práticas sociais, a preservação de expressões pretéritas da cultura e história de uma comunidade, além de ter um caráter didático, possui um subsídio moral, fundamental na formação da sua identidade. Em uma sociedade aonde a igualdade se encontra no centro das discussões, a construção do bem comum não pode resultar da prevalência de um projeto unificador, mas deriva de um processo dialético aonde, muitas vezes, é necessário voltar os olhos para o passado a fim de conceber ideias para um futuro melhor. Habermas observa que, de Kant (1724-1804) a Hegel (1770-1831), nota-se a preocupação com a construção de uma “forma ideal interna que não se limite a imitar as múltiplas manifestações históricas da Modernidade nem a impor-se a estas a partir do exterior” (HABERMAS, Jürgen, 1998, p. 30)

Assim, a tutela dos direitos e garantias fundamentais ampliou o seu âmbito de projeção, passando a abranger indivíduos e coletividades. O respeito à diferença, agora, remete, também,

à tolerância com indivíduos e grupos com a finalidade de manter a coexistência pacífica em um Estado civil e como lição do aprendizado obtido com a História.

## 2.5 O procedimento

Se a adesão ao contrato social, pura e simples, não se afigura suficiente para a manutenção das comunidades na Contemporaneidade, isto não significa, entretanto, a possibilidade de abandono do Estado Civil, pois é necessário que se estabeleçam padrões mínimos de convivência no seu âmbito. E a forma, por excelência, para o estabelecimento de tais padrões, no seio da sociedade democrática, é o diálogo (HABERMAS, 2003).

A construção da identidade através do diálogo é um legado de um segmento do contratualismo que, afastando-se dos antigos dogmas, buscou renovar-se. Não é despidendo afirmar que suas origens remontam à Antiguidade e a busca de um *logos*. Platão (427-347, a. C) e Sócrates (469-399 A.C) já destacavam a importância da busca do conhecimento através do diálogo em condições de igualdade. Não obstante, com a Modernidade e a afirmação dos direitos políticos ou de participação, essa possibilidade de diálogo passa a exteriorizar-se por meio da inclusão da comunidade (através da figura do cidadão) nos processos deliberativos.

O procedimento é a forma como o cidadão passou a realizar os seus direitos políticos na esfera pública. A amplitude ou a vedação à participação, entretanto, sempre foram condicionadas por fatores históricos. Há uma intrínseca ligação entre a construção da identidade de um povo ao longo da sua história e a busca pela possibilidade de participação. Como reflexo disso, constroem-se práticas sociais e realizam-se ações que pretendem afirmar essa identidade, exigindo inclusão (HABERLE, 1997).

Se processos deliberativos democráticos não esgotam as possibilidades de expressão da identidade de um povo, pode-se dizer que constituem importante ponto de partida para sua inclusão em uma esfera pública ocupada, predominantemente, por grupos patrimonialistas. Neste compasso, o procedimento assume uma função de coesão social ou de resgate de uma identidade desfragmentada pela ação destes grupos.



### **3 A FORMAÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL COMO CONSEQUÊNCIA DE UMA MODERNIDADE BIPARTIDA: RELATIVIDADE DO SABER E POSSIBILIDADE DE REFUTAÇÃO**

As repercussões da inquietação provocada pela ausência de referências na Modernidade teve reflexos no constitucionalismo brasileiro. Sob o influxo de novas ideias, gerado pela aflitiva falta de modelos com que se defrontou a Modernidade e que levou ao distanciamento dos padrões europeus, construiu-se a identidade brasileira sob a influência das comunidades de memória. Ao mesmo tempo, o constitucionalismo brasileiro, ao se alimentar dessas memórias, permitiu a solução de algumas dívidas do presente com o passado, ao tornar possível a afirmação de uma cidadania que busca o seu auto reconhecimento em um processo de constante interação com o patrimônio cultural brasileiro. O conhecimento da gênese da identidade nacional se identifica com uma visão de texto constitucional que é fruto de uma ideologia, representativa da tradição nacional, e instrumento para a sua realização na prática. A experiência cultural comunitária torna possível o surgimento, a partir de um determinado grau de amadurecimento da sociedade, de uma uma sensação de pertencimento que obriga os cidadãos a um dever ético e cívico perante uns aos outros. Por sua vez, a construção da identidade nacional, sob uma perspectiva inclusiva, permite o posicionamento da sociedade contra práticas autoritárias e proporciona a desconstrução do conhecimento ultrapassado a partir da possibilidade de refutação viabilizada pelos procedimentos dialógicos.

#### **3.1 A Modernidade Bipartida**

A crítica estética da Modernidade questionou o sentido da reprodução de modelos antigos que tinham por objetivo retratar uma beleza absoluta de caráter imemorial, como a que os gregos cortejavam na Antiguidade, ao mesmo tempo em que se dispôs a construir critérios de beleza relativos e situados no tempo.

Na interação entre o autêntico e o efêmero, o passado já não é mais visto como exemplo diante do papel que a criatividade assumiu. Afastando a mera imitação dos modelos clássicos, permitiu-se a construção de uma história em que a memória é utilizada como uma energia libertadora, “não para resgatar o poder do passado exercido sobre o presente, mas sim para resgatar uma dívida do presente com o passado” (HABERMAS, Jurgen, 1998, p. 25)

Essa ausência de modelos permitiu que a Modernidade despertasse para uma consciência de si própria, mas também criou uma necessidade de auto certificação. A

modernidade é forçada, então, conforme menciona Habermas (1998), “a encontrar o seu equilíbrio nas bipartições por ela provocadas” (HABERMAS, Jürgen, 1998, p. 27) e a suportar as inquietações motivadas pela falta de referências. Se o Iluminismo trouxe uma proposta de emancipação do homem através do uso da razão que permitiu à humanidade livrar-se das amarras de um passado condicionante, ao mesmo tempo, gerou um vazio que só viria a ser preenchido pela subjetividade.

A caracterização do indivíduo hegeliano que, através das suas relações com a moral, a religião, a ciência, a arte, o Estado e a sociedade revelou sua subjetividade é, para Habermas (1998), uma consequência desta superação. Outra revelação desta subjetividade se deu, por sua vez, através “da auto-relação do sujeito cognoscente que se debruça sobre si como um objeto para se compreender como uma imagem refletida no espelho, precisamente, numa atitude especulativa” (HABERMAS, Jürgen, 1998, p. 29).

Foi com o resgate dessa reflexão transcendental e uma proposta de autoconhecimento, que chegou ao fim uma Modernidade bipartida pelas diferenciações dentro da sua própria razão.

### **3.2 A influência das comunidades de memória no constitucionalismo brasileiro**

A inquietação provocada pela ausência de referências na Modernidade se refletiu na construção da identidade nacional que, ao distanciar-se dos padrões da Metrópole, passou a alimentar-se da memória viva abrigada em comunidades, cujos valores e história são expressivos do patrimônio cultural brasileiro.

A referência primordial são comunidades que preservam elementos significativos da cultura brasileira. Nessas comunidades de memória se encontram as principais informações relacionadas à formação da etnia brasileira e contribuíram, de forma fundamental, para a construção de um constitucionalismo próprio.

Nascido a partir da matriz liberal, o constitucionalismo no Brasil também enfrentou uma crise de identidade por se situar no contexto de uma Modernidade que desejava ver-se livre de influências passadas, o que levou a um distanciamento do antigo ponto de referência (a Metrópole e o cenário europeu). A busca de uma identidade nacional passou a identificar-se com a construção de uma cidadania cujos modelos europeus e norte americano não se incorporaram bem à realidade brasileira.

Por outro lado, a miscigenação também gerou ambiguidades: haviam aqueles que não se identificavam com nenhuma etnia ou grupo específico. A distância social, que surgiu como produto do sistema colonial, se aprofundou como consequência da discriminação.

Preconceitos endógenos (resultado da inconclusão do processo de auto reconhecimento do brasileiro) e exógenos (dirigidos contra a resistência a uma crescente padronização alimentada pela cultura de massas) constituíam os principais óbices à superação de diferenças históricas.

No entanto, essa ausência de referências confronta-se com a influência das comunidades de memória na representação do povo brasileiro.

Essas comunidades (como as comunidades indígenas e quilombolas), através de suas práticas e manifestações artísticas (vestes, danças, músicas típicas, etc.), se tornaram os alicerces do que se denominou povo brasileiro, na medida em que sua cultura e história foram convergindo para elas ou para as variantes decorrentes da miscigenação. Não sem motivo, suas práticas artísticas, religiosas e sociais, por serem expressivas da identidade do país, foram tuteladas pela Constituição da República Federativa do Brasil como, por exemplo, nos seus artigos 215, 216, 231 e 232 (BRASIL, 1988). Fica claro que a Constituição da República tentou preservar sua tradição, na medida em que reconheceu que os valores e a cultura dessas comunidades constituíram, ao mesmo tempo, a memória viva acerca das dívidas do presente com o passado.

De uma República constituída artificialmente, passando por períodos antidemocráticos, até chegar a um Estado Democrático de Direito, no Brasil, não sem grandes percalços, erigiu-se uma cidadania que se encontra em expansão acompanhando a tendência da Contemporaneidade.

O exercício dessa cidadania tem ultrapassado o âmbito das liberdades civis, se lançando sobre vários campos de proteção constitucionalmente assegurados, dentre os quais o abrigo da memória brasileira. No artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, há o expreso reconhecimento da importância do patrimônio cultural brasileiro como portador de referência “à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988), ao mesmo tempo em que foram definidos no artigo 3º os objetivos da República Federativa do Brasil: a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”; a erradicação da pobreza e marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Esta construção constitucional demonstra, em princípio, preocupação com a formação de uma identidade nacional inclusiva e que se volta contra uma segregação histórica que não possui apenas raízes étnicas, mas também com base no gênero e em fatores sociais, econômicos e culturais. Simultaneamente, ao proteger o patrimônio cultural brasileiro, o define como

expressão da memória de grupos que constituíram os alicerces da sociedade e portadores da identidade do país, o que permite uma interação assertiva com uma cidadania que se posiciona no presente pela correção de injustiças praticadas no passado.

Essa reparação, como ressaltado por Habermas, de

*“uma injustiça que não pode de facto anular mas que, pelo menos, se pode virtualmente minorar pela rememoração, integra o presente no contexto comunicacional de uma solidariedade histórica universal. Esta anamnese constitui o contrapeso descentralizador contrariando a perigosa concentração de responsabilidade que a moderna consciência de época, orientada exclusivamente para o futuro, colocou nos ombros de um presente problemático, que está como que imobilizado por um nó” (HABERMAS, Jürgen, 1998, p. 26).*

Assim, o constitucionalismo brasileiro vem se alimentando das memórias dessas comunidades e saldando algumas dívidas históricas.

### **3.4 Identidade, ações e diálogo. O texto constitucional visto como ideologia e prática**

Saber como foi construída a identidade nacional é essencial para a definição do conceito de cidadania no Brasil.

A cidadania em expansão se identifica com uma visão de texto constitucional que não é mais visto apenas como um conglomerado de normas jurídicas, cuja leitura e aplicação se encontra distante da sociedade, mas como um diploma que é, ao mesmo tempo, fruto de uma ideologia e instrumento para sua realização na prática.

Por isso, quando a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) estabelece que a soberania popular se materializa no exercício do poder pelo povo (artigo 1º), não é despiciendo afirmar que ela, ao mesmo tempo, garantiu à sociedade mecanismos que lhe permitam exercer esse poder, inclusive, de forma direta.

Historicamente, a afirmação dos direitos políticos ou de participação se liga à uma possibilidade de diálogo entre o Estado e o cidadão.

Como o procedimento foi a forma como o cidadão passou a realizar os seus direitos políticos na esfera pública, ao texto constitucional compete se comunicar com a história de um determinado povo e, em sinergia com a construção da sua identidade, ampliar, de acordo com o grau de consciência de uma sociedade acerca dos seus próprios direitos e deveres, a possibilidade de participação.

### **3.5 O resgate da solidariedade e da ética e a superação de preconceitos**

Crises nas relações sociais, decorrentes de fatores econômicos e políticos, embates culturais e intolerância provocaram a fragmentação de uma sociedade em processo de autocertificação e que trabalha com a superação dos seus preconceitos a fim de construir uma identidade própria e superar os obstáculos criados ao diálogo.

Macintyre (2001) entende que, a partir do século XIX, houve uma degeneração das práticas sociais que foram se afastando dos ideais de cooperação e coesão e que as virtudes têm sido preteridas em prol de interesses egoísticos.

Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que, em uma Contemporaneidade marcada por uma crise de identidade herdada da Modernidade, a tradição, por pressupor a preservação de valores culturais e ideias, tem sido vista, erroneamente, como mantenedora e fomentadora de preconceitos existentes no âmbito da sociedade.

Como preconceitos são maneiras utilizadas para discriminar e distanciar indivíduos uns dos outros, segmentando-os, eles se tornam instrumentos de cisão social. Uma distorção no uso da linguagem, valendo-se de uma racionalidade puramente instrumental ou estratégica, tem garantido a manutenção de uma visão aonde a tradição se confunde com preconceitos.

A utilização da linguagem, como o intuito de criar e alimentar preconceitos, foge completamente às condições ideais de discurso e, conseqüentemente, dos processos deliberativos democráticos, já que os mesmos devem ser dialógicos e racionalmente orientados. Não existe uma leitura dinâmica da realidade e, portanto, verdadeira, em um cenário aonde a condução das decisões se encontra contaminada pelos preconceitos.

Ao mesmo tempo, o direito de participação pode ser ameaçado por práticas derivadas de preconceitos, prejudicando as condições ideais de discurso que permitiriam a construção de decisões legítimas.

Entretanto, a regeneração das práticas sociais que tenham por base a solidariedade possibilita a superação de preconceitos, pois permite a construção da identidade e a preservação da tradição no âmbito de uma comunidade.

A tradição pressupõe que a formação da consciência de um povo se deu levando em conta preferências culturais e ideológicas, exurgindo daí diferentes concepções de vida boa e, mesmo, de ser humano. Essa consciência advém, principalmente, do fato de que contingências históricas garantiram conquistas que não devem ser abandonadas em prol de projetos egoísticos, sob pena de rompimento do tecido social.

A sensação de pertencimento obriga a um dever ético e cívico perante a comunidade e, ao mesmo tempo, a uma tolerância com relação às singularidades dos indivíduos. Não tem por objetivo excluir indivíduos das comunidades políticas, mas sim permitir a formação de uma sociedade pacífica e humana, aonde todos possam realizar seus projetos de vida, em igualdade de condições.

Por sua vez, considerar a experiência cultural de um povo durante os processos decisórios democráticos contribui, primordialmente, para o fortalecimento dessa sensação de pertencimento, já que a utilização meramente da técnica tem por objetivo, muitas vezes, excluir os cidadãos das deliberações.

O resgate da solidariedade representa uma proposta de humanização do indivíduo que se volta contra a utilização da técnica para a dominação. Se insurge, ao mesmo tempo, contra a perpetuação de preconceitos. A participação ativa dos cidadãos, voltada para a obtenção de um consenso, tem também um caráter estratégico, mas não visando simplesmente influenciar os outros, mas sim distinguir o falso do verdadeiro durante a formação da opinião pública.

### **3.6 Identidade, relatividade do saber e possibilidade de refutação**

A afirmação da identidade nacional, quando se dá sob uma perspectiva inclusiva, permite o posicionamento da sociedade contra uma decisão em processos deliberativos baseados apenas em um argumento de autoridade (WALZER, 1997).

Como no âmbito de uma comunidade os conceitos são relativos e situados no tempo, o saber que é construído no âmbito dessa comunidade também é relativo e se encontra sujeito a críticas. Viabiliza-se a desconstrução de ideias como forma de construção de um novo conhecimento, dialogicamente orientado e, portanto, aceitável.

## **4 DOS VÍNCULOS ENTRE O PROCEDIMENTALISMO E O COMUNITARISMO. DOS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS. DO CARÁTER PROCEDIMENTAL E COMUNITÁRIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Mesmo que se adote uma perspectiva comunitária, não se afigura viável o abandono do Estado Civil, pois o exercício da cidadania encontra-se diretamente ligado à manutenção de um Estado que permita esse direito. A descentralização do poder possui caráter republicano e democrático. Facilita o controle pela sociedade dos processos decisórios e lhe faculta participar das deliberações, de modo a influenciar na forma como serão conduzidos os seus interesses. A utilização do procedimento para garantir a participação dos cidadãos no processo de elaboração das normas possui fundamento não apenas no comunitarismo, mas na democracia deliberativa. A observância do processo legislativo aos parâmetros estabelecidos na Constituição e nas leis é suficiente para garantir a sua juridicidade, mas não a legitimidade das normas produzidas, o que se torna possível através de um consenso acerca do seu conteúdo. As audiências públicas possibilitam a obtenção de normas que se legitimem por meio do consenso e pela obediência a um procedimento durante o seu processo de elaboração, o que demonstra a existência de vínculos entre o procedimentalismo e o comunitarismo, dos quais os cidadãos podem se valer a fim de instrumentalizar o seu direito de participação.

### **4.1 Devido processo legislativo e legitimidade**

A obediência aos parâmetros estabelecidos no texto constitucional ou em normas específicas que estabeleçam o rito a ser adotado durante a elaboração das leis, sob o aspecto do seu controle de constitucionalidade e legalidade, se afigura suficiente para a aferição acerca da sua juridicidade (OLIVEIRA, 2000).

A legitimidade das normas produzidas, entretanto, não diz respeito apenas ao seu caráter jurídico ou antijurídico, mas à sua aceitação pela sociedade. A possibilidade de participação, o uso da razão pública e a formação de um consenso dialogicamente orientado atribuem ao procedimento caráter democrático e maior aceitação quanto ao resultado produzido.

### **4.2 Procedimento e democracia. A democracia deliberativa e o pluralismo**

A preocupação com a obtenção de normas que se legitimem por meio do consenso e a obediência à um procedimento durante o seu processo de elaboração possui estreita ligação com

o constitucionalismo democrático. O uso da razão pública e a ética social, da mesma forma que no comunitarismo, também assumem importante papel na democracia deliberativa.

Conforme ensinamento de José Adércio Leite Sampaio (2013), a justiça do processo político, no entendimento de John Rawls, situa-se no âmbito da razão pública obtida a partir da igualdade progressiva de oportunidades de participação no processo político; para Bruce Ackerman, em períodos distintos de intervenção da cidadania (períodos eleitorais e excepcionais); para John Hart Ely, nas normas que aprimoram os processo eleitorais; para Habermas, na legitimidade advinda do caráter democrático do sistema político; para Habermas, de uma Constituição que congregue valores culturais como fruto da experiência popular e do processo público de discussão das normas.

#### ***4.2.1 O dualismo de Ackerman e a realidade brasileira. Da importância dos cidadãos se comportarem de duas formas distintas no momento de antecede e no que precede às eleições***

A teoria de Ackerman (1991) ao estabelecer a prevalência da soberania popular e estabelecer momentos distintos de intervenção dos cidadãos no processo político, quando aplicada à realidade brasileira, permite, com as devidas adaptações, compreender a importância dos cidadãos e dos agentes políticos se comportarem de forma distinta nos períodos que antecedem e precedem as eleições.

A democracia deliberativa exige, num primeiro momento, que o processo político seja justo, permitindo aos cidadãos interferirem no modo de escolha dos representantes eleitos, sendo que, no Brasil, o exercício do poder pelo povo se dá tanto por meio de delegação constitucional à Justiça Eleitoral quanto através da escolha dos agentes responsáveis pela condução do processo. O modo como serão conduzidas as eleições é fixado previamente por meio de leis que foram elaboradas pelo Poder Legislativo, mas ao Judiciário compete interpretá-las e, se for o caso, regulamentá-las. Não são os vencedores do processo político os responsáveis pelas normas que regularão o processo eleitoral já que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, no seu artigo 16, que a lei que modificar o processo eleitoral só pode ser aplicada “à eleição que ocorra até 1(um) ano da data da sua vigência” (BRASIL, 1988). Assim, as garantias do processo eleitoral têm por objetivo garantir a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Essa igualdade é, da mesma forma, garantida quando existe obediência ao procedimento estabelecido, por parte de cidadãos e candidatos.

O segundo momento consiste na oportunidade conferida aos cidadãos de conferirem legitimidade democrática às normas que serão elaboradas pelos representantes eleitos. No Brasil, não existe a possibilidade do procedimento democrático se sobrepor às garantias estabelecidas pela Constituição da República, mas é possível que, respeitados os limites constitucionais, se confira maior legitimidade às normas que serão elaboradas por meio de um consenso acerca do seu conteúdo. A possibilidade de obtenção desse consenso advém da consulta popular.

#### ***4.2.2 A sociedade aberta e sua intervenção no processo de elaboração das normas, segundo Habermas***

A legitimidade dos processos decisórios, para Habermas (1997), se identifica com o pluralismo e com a abertura à participação popular. Os Poderes Constitucionais estão atentos à realidade de uma sociedade aberta, que sofre os constantes influxos da experiência cultural do seu povo.

O processo de transformação experimentado pela sociedade, decorrente da sua própria história, reflete-se no procedimento adotado pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário na tomada de decisões. Permite-se ao cidadão não apenas o conhecimento do que será decidido, mas também o controle sobre o seu conteúdo, decisão essa que é precedida de consulta popular. A participação se dá, portanto, em todos os momentos do processo decisório e visa garantir maior legitimidade e transparência ao exercício do poder.

A democracia deliberativa de Habermas (1997) representa um importante passo para a construção de processos decisórios inclusivos. Não pressupõe, entretanto, a existência de uma Constituição ou de normas escritas, que preservem um conteúdo essencial ou um ponto de partida para o procedimento a ser adotado.

#### ***4.2.3 A Teoria Discursiva de Habermas***

O procedimentalismo de Habermas (2003) aproxima-se do comunitarismo ao estabelecer a igualdade como elemento essencial para a obtenção de um processo público justo. Leva em conta não apenas a igualdade formal, indo além do procedimentalismo tradicional. Não se omite quanto à influência da cultura no processo de obtenção da razão, mas remete à importância do diálogo, mediado pelo Direito, para transformação da realidade social e jurídica

de uma comunidade. Por isso, pretende-se demonstrar como ela pode ser inserida nos processos decisórios.

### **4.3 O caráter democrático das audiências públicas e o exercício do direito de participação**

Como nos explica José Adércio Leite Sampaio (2013), na democracia deliberativa:

*Os direitos políticos não são uma espécie de direitos liberais ou direitos defensivos, mas um direito-dever de participação da vida política, de procura engajada do bem comum. A sociedade deixa de ser o lugar apenas da cultura privada, da economia, do ócio, do lazer, dos amores e da felicidade individual como projeção das liberdades clássicas, pois deve incorporar uma rede de solidariedade e de militância como espelho dos direitos políticos. É ela que preenche ou define a esfera pública não estatal, criando e redefinindo agendas políticas, atuando com e apesar do Estado. Em face dos agentes públicos, ela controla e interage, discute e propõe alternativas para os problemas comuns. É nesse sentido que se fala em “republicanização” da democracia. E é também por isso, por não sucumbir toda dimensão, do conceito na lógica e do discurso puramente jurídico (pelo menos de um tipo de direito formalista e abstêmio da realidade), que o Estado de Direito se diz democrático.*

*Os cidadãos não recebem de seus representantes as soluções e prestações de serviços, dando-lhes a resposta, de apoio ou reprovação, no período eleitoral, mas são co-partícipes de um projeto de vida, votando e permanecendo politicamente ativos entre uma e outra eleição. A democracia política se complementa, assim, com uma democracia social e econômica. A igualdade material de oportunidades é condição para a liberdade. E vice-versa. É óbvio que há necessidade de reformulação das bases formais do Estado de direito. A lei não pode ser cega aos seus destinatários, quer dizer, a sua generalidade não pode ser uma condição do Estado de direito. Não é só a lei. Não é só a lei da liberdade dos modernos, mas também a lei da igualdade e, ao mesmo tempo, a lei da democracia deliberativa. A legitimidade e racionalidade que extraía somente do processo legislativo exigem, se não um deslocamento de eixo, pelo menos um entroncamento entre os ritos parlamentares institucionalizados (de estudos e elaboração das normas) com uma rede ampla do debate estabelecido no âmbito de uma sociedade pluralista. Ademais, a legitimidade não se esgota na gênese democrática da lei, mas requer um ingrediente de efetividade normativa: lei que existe, mas não é eficaz tampouco é válida (SAMPAIO, 2013, p.73).*

Como se vê, é clara a influência da democracia deliberativa na construção dos procedimentos que levam à realização das audiências públicas.

A audiência pública consiste em um procedimento de caráter democrático que tem por objetivo permitir a participação da sociedade nos processos decisórios.

Esses processos podem ser legislativos, administrativos ou judiciais.

A legitimidade das decisões proferidas decorre da possibilidade de participação daqueles que serão diretamente atingidos pelo resultado das decisões.

Por sua vez, a aceitação com o resultado produzido é uma consequência da possibilidade de refutação. As diversas hipóteses (opiniões) são apresentadas em condições de igualdade durante os debates e podem ser criticadas. Racionalmente, obtém-se um consenso acerca da melhor opinião. Pretende-se, com isso, conferir maior legitimidade às decisões, ao permitir que, por meio do diálogo, a experiência cultural popular influencie diretamente processos cuja legitimidade não se ampara apenas na utilização da técnica.



## **5 COMO A TEORIA DISCURSIVA DE HABERMAS PODE SER UTILIZADA PARA GARANTIR O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAR NORMAS JURÍDICAS**

A Teoria Discursiva pode ser utilizada no âmbito legislativo, administrativo ou judiciário para conferir legitimidade aos processos decisórios e de elaboração das normas jurídicas mediante a garantia do direito de participação. Ao tomar a linguagem como forma de coesão social, permite a construção do conhecimento no âmbito de um debate racionalmente orientado. Quando aplicada às audiências públicas, a Teoria Discursiva, ao mesmo tempo, permite a formação de um saber que se adapta às mudanças na história, por tornar possível a utilização do melhor argumento capaz de embasar a opção da Administração Pública.

### **5.1 A Teoria Discursiva de Habermas e o direito de participação**

A Teoria Discursiva de Habermas, representa, nas palavras de José Adércio Leite Sampaio (2013) um esforço conciliador, diante dos inúmeros debates travados entre comunitaristas e liberais. Por sua vez, Marcelo Campos Galuppo (2002), em obra minuciosa acerca do autor, expõe com precisão, como os conceitos de igualdade e diferença foram sendo construídos, desde a Antiguidade até a Modernidade, passando por Aristóteles (384-324, a.C), e Kant (1724-1804) até chegarmos à Contemporaneidade, com Habermas, que definiu o conceito de igualdade a partir das condições ideais de discurso.

É também Marcelo Campos Galuppo (2002) que destaca que a passagem para a sociedade civil, através do contrato social, como defendida por Kant (1724-1804), foi uma concepção da Modernidade, já que para os antigos e aqui, destaca-se o pensamento de Aristóteles (384-324, a.C), a vida em sociedade seria algo natural ao ser humano, como decorrência de sua própria condição. Por sua vez, Habermas foi o autor que definiu a linguagem como instrumento de integração social e a argumentação como forma racional de se fundamentar, dialogicamente, uma ação. Por fim, observa como a possibilidade de participação, sob a perspectiva habermasiana, confere legitimidade ao processo de produção das normas.

Os processos deliberativos democráticos se encontram sob o influxo das teorias que vão desde o comunitarismo clássico da Antiguidade até a Contemporaneidade, possui fundamentos no republicanismo em sua vertente de virtude cívica, têm relações estreitas com o procedimentalismo, passando pela obtenção de um consenso razoável e dialogicamente orientado como defendido por Habermas e pelo constitucionalismo democrático. A

Constituição da República Federativa erigiu, no seu artigo 1º, o poder como expressão da vontade popular e definiu que a República constitui-se em um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988), o qual não prescinde do respeito à pluralidade como instrumento de aperfeiçoamento do sistema majoritário.

É partindo dessa perspectiva que pretende-se realizar uma leitura sobre a própria Teoria Discursiva a fim de demonstrar sua possibilidade de inserção nos processos deliberativos democráticos.

A Teoria de Habermas encontra na linguagem uma possibilidade de entendimento sobre o mundo e sobre os interesses conflitantes existentes no seio de uma sociedade. O desvelamento da realidade se dá levando em conta que os processos comunicativos racionais permitem a obtenção de um consenso dialogicamente construído e a formação da razão pública por meio da prevalência do melhor argumento, capaz de permitir uma decisão que traduza os reais interesses da comunidade. Substituem-se, então, os levantes passados como modo de transformação social pelo direito de participação, em condições ideais de discurso, visando traçar as diretrizes para um futuro melhor. Esta teoria parte do pressuposto de que, não obstante o ser humano ser dotado de subjetividade, que é no processo comunicativo que se revela a exteriorização da sua personalidade e, conseqüentemente, a possibilidade de intercambiar informações e assumir obrigações visando a realização de objetivos. Para chegar ao consenso é necessário, entretanto, que lhe precedam condições ideais de discurso, ou seja, é necessário que exista igualdade entre os debatedores durante o processo.

São importantes, para a compreensão da forma com se comportam os agentes dentro dos processos decisórios ou mesmo daqueles que lhes precedem, os conceitos de ação comunicativa, ação instrumental e ação estratégica, como definidos por Habermas.

Para o Habermas, as ações direcionadas à obtenção de um consenso são ações comunicativas; por sua vez, aquelas voltadas para o sucesso e para a realização de um objetivo são ações instrumentais e; por fim, as ações estratégicas são as que têm como princípio influenciar os outros e permitir uma distinção entre o consenso falso e o verdadeiramente formado.

Levando em conta a Teoria Discursiva, no período que antecede aos processos decisórios, a adoção de ideologias é motivada pelo agir estratégico e, ao mesmo tempo instrumental. Essa ação não visa a distinção do consenso falso do verdadeiro, mas sim influenciar os outros visando a realização de um determinado objetivo. Ao mesmo tempo, ela funciona como um mecanismo de exclusão, não permitindo a formação de uma razão pública

consensualmente informada já que existirão distorções na linguagem que não permitirão aos indivíduos diferenciar o discurso do objeto sobre o qual ele recai.

## 5.2 A linguagem como forma de coesão

A linguagem permite ao homem exteriorizar seu pensamento e inserir-se na comunidade política. Dessa vivência comunitária, surge o diálogo, onde o conhecimento é construído a partir das experiências compartilhadas pelos conviventes.

O conteúdo expresso na linguagem confunde-se com a tradição, ao resgatar experiências vividas no âmbito da comunidade, ao mesmo tempo em que se mistura com as singularidades dos indivíduos em debate.

O conhecimento veiculado através da linguagem deve ser interpretado com abertura (GADAMER, 1995) e, a fim de evitarem-se pretensões equivocadas, o seu sentido deve estar sujeito a críticas (POPPER, 1975).

Um debate racionalmente orientado é capaz de garantir a coesão social; pois, a partir do momento em que os diversos interesses individuais existentes no âmbito da sociedade são expostos e submetidos a críticas, se torna possível enunciar prioridades a partir da distinção entre o que é falso e o que é verdadeiro. É possível inferir também se esses interesses contribuem para a coesão comunitária ou não, ao verificar se o debate se deu sob uma ótica pluralista ou se contrariou a razão pública, por valer-se unicamente do argumento majoritário.

Não é despidendo afirmar que, para Habermas (2003), em uma sociedade democrática, existe, implicitamente, o dever moral de adesão ao melhor argumento como forma de garantir a conciliação dos interesses divergentes existentes na comunidade.

Marcelo Campos Galuppo (2002), por sua vez, esclarece que, para Habermas, a linguagem é a ferramenta que garante, de forma estável e legítima, a integração social, pois:

*Com a Modernidade e, em especial, com o capitalismo, cada sujeito individual é concebido como possuidor de um plano pessoal de ação. Se fosse deixada livre a perseguição desse plano a cada indivíduo, e se não fosse possível a cooperação entre os diversos planos individuais de ação, teríamos uma desintegração social por meio de uma ‘guerra de todos contra todos’. A sociedade só não se decompõe nos múltiplos planos individuais de ação porque, por intermédio de algum mecanismo social, é possível coordenar os vários planos de ação individual (p. 117).*

Por isso, a linguagem é capaz de garantir a coesão social, pois utilizada para construir o conhecimento no âmbito de um debate racionalmente orientado.

### 5.3 A Teoria Discursiva inserida nos processos de elaboração das normas jurídicas

A teoria de Habermas (2003), por pressupor a existência de condições ideais de discurso, situa-se no contexto de comunidades democráticas e pluralistas. Ela parte do princípio segundo o qual, nessas comunidades, encontra-se o ambiente ideal para o seu desenvolvimento.

Conforme nos ensina Marcelo Campos Galuppo, nas sociedades pluralistas, só é possível “regular legitimamente a esfera prática da ação se isso for feito com base na igualdade, como já percebera Kant, o que conduz na Ética do Discurso, à formulação de um princípio de universalização (GALUPPO, 2002, p. 137). Na Teoria Discursiva, essa forma de pensar a igualdade também é aplicável ao processo de elaboração das normas jurídicas, onde a legitimidade advém da possibilidade de participação dos cidadãos. Voltando às lições do autor:

*Mas, ao contrário de Kant, em Habermas esse princípio implica um procedimento dialógico de produção de normas jurídicas. Esse procedimento refere-se ao princípio do discurso e diz que uma norma só é válida se puder contar com a aprovação de todos os envolvidos que participem da produção da norma (GALUPPO, 2002, p. 139)*

E, mais adiante, esclarece que:

*É preciso entender o que significa dizer que uma norma só é válida se seus destinatários tiverem participado de sua elaboração. Significa, antes de mais nada, que, se os destinatários “tivessem” participado do discurso que originou a norma, pressupondo-se que isto lhes foi potencialmente garantido, e se eles fossem “perfeitamente racionais (ou seja, se cedessem ao melhor argumento), eles teriam fundamentado aquela norma, e não outra. É evidente que não se pode impedir a participação real de um envolvido, se queremos que uma norma seja considerada legítima. Mas isso também não significa que a recusa de um envolvido em participar da elaboração de uma norma a torne inválida. Trata-se, aqui, de uma potencialidade de participação. (GALUPPO, 2002, p. 139-140).*

Assim, fica claro que a inserção da Teoria Discursiva no processo de elaboração das normas jurídicas tem por objetivo facultar ao maior número possível de interessados a participação, daí advindo a legitimidade das normas produzidas. Não impõe a participação, mas a faculta àqueles que serão atingidos pelos processos de elaboração das normas. A vedação ao

debate e a impossibilidade dos envolvidos participarem das deliberações é que é passível de comprometer a legitimidade das decisões.

#### **5.4 A construção de um conhecimento que se adapta às mudanças na história**

A constatação de que o conhecimento é efêmero parte do pressuposto de que a razão não se subtrai de condições históricas.

Não foi apenas Hegel (1770-1831) que ensinou que a história possui uma racionalidade intrínseca. A própria percepção do ser humano acerca da linguagem também o fez. O fenômeno histórico, muito mais do que um dever, opera transformações na realidade e, ao mesmo tempo, na forma de comunicação. Assim se deu a evolução da humanidade que, na sua busca por conhecimento e sobrevivência, precisou estabelecer redes de comunicação para adaptar-se às adversidades do meio ambiente. Sem a formação de comunidades, possibilitada pelo diálogo, o ser humano não sobreviveria e não evoluiria.

A história demonstra, assim, que comunidades não nascem por força de vínculos jurídicos. Estes representam uma forma de mediar suas relações.

Toda a importância da singularidade do ser humano só encontra sua verdadeira expressão dentro da sociedade, pois sem a existência dela, não seria possível a exteriorização da vontade. A linguagem assume, nesse contexto, o papel de estabelecer consensos relacionados ao estabelecimento de pautas para a vida em comum, dos valores a serem compartilhados e como se dará a tolerância entre os indivíduos, que possuem opiniões e conceitos de vida boa diferentes.

O Direito, por sua vez, opera como uma forma de orientar as práticas sociais que, a seu turno, são fruto de processos comunicativos, que podem ser conduzidos ou livres, dependendo da existência ou não de condições ideais de discurso. Para Habermas (2003), elas se encontram, principalmente, na igualdade na exposição de opiniões, repartição igualitária dos atos de fala, reciprocidade, possibilidade de exposição às críticas e de refutação.

Entretanto, o direito de participação tem assumido feições cada vez mais amplas como reflexo do multiculturalismo (SAMPAIO, 2003) e como uma evolução dentro das Eras dos Direitos (BOBBIO, 1992). Mas o mais importante é que este direito constitui um resgate da dimensão social do ser humano. Hoje em dia, não há como se falar em processos deliberativos democráticos e, conseqüentemente, legítimos, sem levar em conta fatores como o reconhecimento das diferenças e seus reflexos nas discussões públicas, a inclusão consentida

das minorias, ampliação da participação e o acesso à informação incentivado por políticas públicas.

Ao amparar-se na formação de uma razão pública consensualmente informada, a Teoria Discursiva torna possível que, do exercício do direito de participação, decorra a escolha do melhor argumento capaz de embasar a opção do administrador público por uma determinada política pública.

## **6 DA IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA O PLANEJAMENTO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS E PARA A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTADUAL**

### **6.1 Do planejamento**

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao dispor sobre os princípios gerais da atividade econômica, trouxe previsão, em seu artigo 170, de que esta, fundando-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por objetivo assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, assegurados, dentre outros princípios, o da redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988). A respeito, cumpre observar que, conforme ressaltado por Raul Machado Horta:

*A Ordem Econômica e Financeira não é ilha normativa apartada da Constituição. É fragmento da Constituição, uma parte do todo constitucional e nele se integra. A interpretação, a aplicação e a execução dos preceitos que a compõem reclamam o ajustamento permanente das regras da Ordem Econômica e Financeira às disposições do texto constitucional que se espraiam nas outras partes da Constituição. A Ordem Econômica e Financeira é indissociável dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito. Suas regras visam atingir os objetivos fundamentais que a Constituição colocou na meta constitucional da República Federativa. A Ordem Econômica e Financeira é, por isso, instrumento para construção de uma Sociedade livre, justa e solidária. É a fonte das normas e decisões que permitirão à República garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal, art. 3º, I a IV). A concretização dos princípios que informam a Ordem Econômica e Financeira é inseparável dos Direitos e Garantias Fundamentais, que asseguram aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Constituição Federal, art. 5º) (HORTA, Raul Machado, 2003, p. 265-266).*

Portanto, por força dos princípios que informam a Ordem Econômica e Financeira, os quais devem ser interpretados juntamente com todo o texto constitucional e, considerando a conotação social atribuída ao Estado Democrático de Direito, conclui-se que compete ao Poder Público assegurar o respeito aos direitos fundamentais garantidos pela Constituição da

República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) por meio de um planejamento adequado, como observa Phillip Gil França (2011):

*“A ordenação estatal responsável e o desenvolvimento socioeconômico nacional estruturado conforme os valores fundamentais constitucionais são importantes bases para uma nação comprometida com o bem do homem- cidadão, pois é quem lhe confere a razão e legitimidade de existência. Tratar-se-á de um ideal de Estado racionalmente organizado, com instituições firmes e eficientes, conforme seus ditames democráticos e republicanos, para a promoção do desenvolvimento efetivo, sustentável e necessário para atender ao seu povo, no sentido de preservar seus valores básicos para uma evolução pessoal digna e exercitável para cada cidadão”* (p. 28)

Segundo ensinamento de José Afonso da Silva, o planejamento consiste em

*“um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. O planejamento econômico consiste, assim, num processo de intervenção estatal com o fim de organizar atividades econômicas para obter resultados previamente colimados.”* (SILVA, José Afonso da, 1999, p. 782-783).

Observa também o autor que este processo, face à sua peculiaridade

*“se instrumenta mediante a elaboração de plano ou planos. E o processo técnico que se traduz juridicamente em planos. Isso está consignado em mais de uma oportunidade, ao dizer que o planejamento incorporará e compatibilizará planos nacionais e regionais (art. 174, § 1º) ao estatuir que é função da lei dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV) e que estes devam ser elaborados em consonância com o plano plurianual (arts. 48, II, e 165, § 4º), consubstanciando aí, como dissemos, os princípios do planejamento estrutural”* (SILVA, José Afonso da, 1999, p. 783).

Ocorre o planejamento democrático quando os cidadãos podem participar da elaboração dos planos que racionalizarão às ações do Estado com o objetivo de traçar objetivos e definir meios para a intervenção do Estado nos campos econômico e social, como ocorre no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

## 6.2 Da programação orçamentário- financeira

O planejamento das ações governamentais se instrumentaliza por meio da definição de metas e prioridades previstas, principalmente, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A respeito, a Constituição da República de 1988 assim prevê:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

- I- a plano plurianual;*
- II- as diretrizes orçamentárias;*
- III- os orçamentos anuais.*

*§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

*§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

Conforme ensinamento de Carlos Valder do Nascimento (2001):

*A ação governamental ou de governo compreende o complexo de regras em que se assenta a atividade do Poder Público, enquanto representante da soberania popular voltado para o exercício das funções essenciais do Estado. (NASCIMENTO, Carlos Valder, 2001, p. 114-115)*

Quanto ao Estado de Minas Gerais, a Constituição do Estadual (MINAS GERAIS, 1989) repetiu nos seus artigos 153 e 154 a redação dos artigos 163 e 165 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Entretanto, o § 1º do artigo 154 inovou ao prever a forma como devem ser elaborados o plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais ao determinar que eles devem ser elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

Atendendo ao previsto nos seus artigos 153 e 154, a atividade de planejamento governamental do Estado se encontra atrelada ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado ao prever o artigo 231 da Constituição de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) que o desenvolvimento econômico estadual será fomentado por meio da elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

### 6.2.1 Previsão legal e constitucional

A Constituição da República Federativa do Brasil delinea no capítulo II do título VI, normas gerais relativas às finanças públicas e para a elaboração dos orçamentos (BRASIL, 1988). Alguns dispositivos reclamam maior atenção, quais sejam, o artigo 163, ao prever que a matéria relativa às finanças públicas deve ser tratada em lei complementar, bem como o artigo 165 ao estabelecer que o Poder Executivo terá a iniciativa das leis que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. De se observar, também, o § 1º do artigo 165, o qual dispõe que:

*A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).*

De se destacar como leis regulamentadoras do artigo 163 da Constituição da República, a Lei Federal nº 4.320/64, que estatui “normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964) e a Lei Complementar Federal nº 101/00 que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000).

A Lei Federal nº 4.320/64 é silente acerca da participação do cidadão na elaboração do orçamento público. Entretanto, a Lei Complementar Federal nº 101/00 preceitua no § 1º do seu artigo 1º que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente (BRASIL, 2000), enquanto o *caput* do artigo 48 prevê que:

*São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).*

Em seguida, o parágrafo único do artigo 48 Lei Complementar Federal nº 101/00, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei Complementar nº 131/09 enuncia que a transparência também poderá ser assegurada, conforme previsto no seu inciso I, mediante “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos” e de acordo com o

estabelecido no seu inciso II, através da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso ao público” (BRASIL, 2009).

Os incisos I e II do parágrafo único do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 demonstram, claramente, que a lei atribuiu valorização especial à participação do cidadão durante o planejamento e execução do orçamento público (BRASIL, 2000), inclusive, por meio da participação em audiências públicas.

A respeito, conforme esclarece Gilmar Ferreira Mendes (2001):

*O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à idéia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a idéia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também busca pela legitimidade.*

*No contexto específico da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência r aparece como princípio da gestão orçamentária responsável ou como subprincípio da responsabilidade.*

*O princípio da gestão orçamentária responsável, no qual se baseia por inteiro a nova lei, é explicitado no art. 1º. Os seus principais objetivos seriam: a) evitar os déficits; b) reduzir substancialmente a dívida pública; c) adotar uma política tributária racional; d) preservar o patrimônio público; e) promover uma crescente transparência das contas públicas*

*m o advento da Emenda n. 19, que, em seu art. 30, determinava a apresentação de projeto de lei complementar pelo Executivo ao Legislativo em cento e oitenta dias da promulgação da emenda- vem preencher uma lacuna no Direito brasileiro. A idéia de que o dinheiro público deve ser aplicado na forma em que previamente se convencionou, sendo necessário o esclarecimento de como ele foi utilizado era bastante confusa e ineficiente.*

*O conceito de accountability, próprio do sistema anglo-saxão, parece identificar-se bastante com a idéia de responsabilidade fiscal, embora com ele não se confunda. Sua tradução é bastante difícil, havendo os que, mesmo analisando profundamente o conceito, não conseguiram encontrar uma tradução satisfatória do termo para o português. Outros, muitas vezes com algum desconforto, definem accountability como: “responsabilidade pela prestação de contas” ou “responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos”.*

*De fato, a tomada de posição acerca de uma tradução correta para o termo leva consigo uma gama de questões outras, mais gerais. A existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma cidadania participante, não somente se liga à accountability como*

*condiciona sua própria existência. À medida em que se desenvolve o arcabouço burocrático, os direitos do cidadão devem também se desenvolver, no intuito de evitar os abusos da burocracia em relação àqueles.*

(...)

*Isso leva a crer que o amadurecimento da sociedade e a emergência de uma cidadania mais ativa faz surgir em seu seio, de modo natural, o conceito de accountability. À medida em que vão se densificando as relações de cidadania, faz-se necessário o conceito de accountability, até que se torne algo corriqueiro tanto para a burocracia como para os cidadãos.*

*A Lei de Responsabilidade Fiscal é, indubitavelmente, um passo de grande importância para o fortalecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos. O desenvolvimento de uma filosofia de responsabilidade fiscal, no Brasil, fará surgir um conceito sólido de accountability, próprio da necessidade imposta por aquelas relações, em contorno ímpar.*

*Da mesma forma que a idéia de responsabilidade fiscal e accountability, o princípio da transparência guarda estreita relação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações. (MENDES, Gilmar Ferreira, 2001, p. 334-337).*

E, ao final, conclui que:

*A participação popular e a realização das audiências públicas na elaboração dos instrumentos de responsabilidade fiscal, dos quais exige a lei a devida transparência, é salutar em dois pontos: o primeiro deles é a maior legitimidade que adquirirão tais instrumentos, uma vez que sua confecção foi feita com respaldo da sociedade; o segundo tem a ver com o fato de que os esboços de tais instrumentos podem ser maximizados em sua qualidade com a interação entre sociedade e Poder Público, tanto porque, diversas vezes, este não possui a devida acuidade para perceber as carências sociais, tanto porque, tecnicamente, eles podem ser aprimorados com a colaboração dos diversos entes sociais. (MENDES, Gilmar Ferreira, 2001, p. 339)*

Regis Fernandes de Oliveira (2002), ressalta a importância do controle social no âmbito da responsabilidade fiscal, face ao desgaste dos sistemas de controle interno de cada poder e a insuficiência de poderes atribuídos ao Tribunal de Contas para exercer o controle externo. Para o autor, apenas as pressões surgidas no seio da sociedade podem influenciar, de forma eficaz, as decisões do Estado (OLIVEIRA, 2002, p. 10). Nas suas palavras:

*deve o Poder Público incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. O dispositivo incita o Poder Público a abrir-se à comunidade. Não há outro caminho para a moderna Administração Pública. O sigilo, o segredo, as reuniões reservadas, nada mais disso faz parte do agente público. Deve ele mostrar-se permeável à participação popular. Aliás, já de há muito se encontra superada a administração autoritária em que as decisões são tomadas nos gabinetes, sem ouvir o clamor das ruas. Impõe-se a gestão participativa com a sociedade. Os diversos segmentos da sociedade devem ser ouvidos, devem ter assento nos órgãos diretivos e de fiscais das diversas entidades. Inadmissível a existência do agente público que desconheça os reais anseios da sociedade. Deve ouvi-la para, após, decidir. Para tanto, é imprescindível que haja audiências públicas em todos os procedimentos deliberativos que possam atingir a comunidade. Durante a tramitação dos projetos de lei orçamentária, deve a comunidade ser chamada a opinar, seja através do denominado orçamento participativo, seja através de reuniões frequentes em repartições públicas. Assim, deliberará a sociedade civil sobre os seus interesses específicos, tais como asfalto, iluminação, creches, escolas, prontos-socorros etc. (OLIVEIRA, 2002, p. 95-96).*

Portanto, baseado em tais premissas, o supramencionado autor chega à conclusão de que a participação do cidadão constitui instrumento imprescindível para a transparência na elaboração e na gestão do orçamento público.



## **7 POLÍTICAS PÚBLICAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS COMO FORMA DE FUNDAMENTAR O PODER DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO**

A Teoria de Habermas se relaciona com o direito de participação e pode ser utilizada nos processos de elaboração das normas destinadas à implementação de políticas públicas por meio das audiências públicas. Ao facultar ao maior número possível de interessados a participação nesses processos, lhes reveste de legitimidade, ao mesmo tempo em que a escolha do argumento vencedor para a construção dessas políticas permite a aceitação do poder a partir da racionalidade do discurso. O conhecimento produzido durante as audiências públicas tem por objetivo revelar os interesses dos cidadãos na formulação das políticas públicas. A participação dos cidadãos mineiros nas audiências públicas visando a elaboração do orçamento estadual, torna possível a submissão às críticas dos dados disponíveis acerca das demandas existentes no Estado, a fim de fundamentar a definição das prioridades orçamentárias. A aplicação do argumento que melhor resistiu às críticas proporciona a transposição do conhecimento auferido através das audiências públicas para a produção de normas jurídicas que se revelem aceitáveis ao invés de meramente impositivas.

### **7.1 Processos deliberativos e políticas públicas. Do poder de decisão da Administração**

Os processos deliberativos, quando democráticos, implicam, necessariamente, em um prévio dissenso acerca do seu conteúdo. À Administração Pública compete, ao realizar os gastos públicos, fazê-lo com base em uma autorização legislativa. O poder de iniciativa para a elaboração dos projetos de lei relativos às finanças públicas compete ao Governo, entretanto, quando aprovados, estes se tornam vinculantes. Assim, no planejamento das políticas públicas, compete à Administração mensurar e corrigir conflitos de interesse antes da sua conclusão.

Neste processo, a aplicação do Direito pela Administração visa, evitando distorções, decidir quais seriam os reais interesses da sociedade em termos de realização da despesa pública, após discussão e exame dos temas em pauta.

Conforme salienta Tércio Ferraz Sampaio Júnior (1994), o poder de decisão implica na possibilidade de se sustentar argumentativamente uma afirmação e, de tal modo: "A decisão está ligada aos processos de deliberativos que levam à aplicação do Direito. A aplicação exige o poder para decidir um conflito, isto é, a capacidade de lhes pôr um fim, não no sentido de eliminá-los, mas no de impedir a sua continuação" (FERRAZ JÚNIOR., 1994, p. 18-19).

## 7.2 Argumentação e decisão

A possibilidade da Administração Pública sustentar argumentativamente sua decisão pode decorrer da problematização de hipóteses, de forma assistemática, com o objetivo de convencer os participantes do discurso a aderir ao melhor argumento.

Neste caso, a adesão a uma determinada razão sofre a influência de uma determinada forma de pensar e não de um método, como na Tópica de Viehweg, cuja influência no saber jurídico é assim sintetizada por Tércio Ferraz Sampaio Júnior (1994):

*Viehweg observa vários modos de irupção da tópica no direito. A interrupção, indispensável no pensamento jurídico, desenvolve-se dentro do estilo tópico: o que garante a permanência de uma ordem jurídica em face de certos câmbios sociais no correr do tempo é justamente este estilo flexível em que os problemas são pontos de partida que impedem o enrijecimento das normas interpretadas. A própria interpretação dos fatos exige o estilo tópico, pois os fatos de que cuida o aplicador do direito, sabidamente, dependem das versões que lhes são atribuídas. Ademais, o uso da linguagem cotidiana, com sua falta de rigor, suas ambiguidades e vaguezas, condiciona o jurista a pensar topicamente. Por isso, no seu raciocínio, ele sabe, de algum modo, que não há sistema em si que possa resolver todos os problemas jurídicos. Donde o caráter peculiar dos "sistemas" normativos, que mais parecem séries heteróclitas, ou das grandes "sistematizações" da ciência jurídica, que não resistem à uma análise lógica mais rigorosa. (FERRAZ JÚNIOR., 1994, p. 329).*

Do mesmo que, quando da utilização de um método, a transposição do conhecimento auferido através das audiências públicas tem por objetivo a produção de normas jurídicas que se revelem aceitáveis ao invés de meramente impositivas.

## 7.3 O conhecimento a partir de uma perspectiva comunitária

O conhecimento a partir de uma perspectiva, que não é meramente singular, mas leva em conta as expectativas de toda a comunidade pode evitar a frustração decorrente da não aceitação do resultado produzido. Parte-se do pressuposto de que houve evolução na busca do conhecimento no âmbito da Ciência na Contemporaneidade e que o Direito também não pode desprezar essa evolução.

Assim, considerar o Direito sob uma ótica exclusivamente positivista seria não permitir que ele cumpra sua função primordial de regular as relações sociais. Revestir-lhe das características de imutabilidade e imunidade às críticas lhe afastaria de tal desiderato.

Como visto, a Teoria de Habermas pode ser utilizada nos processos de elaboração das normas destinadas à implementação de políticas públicas por meio das audiências públicas. Ao facultar ao maior número possível de interessados a participação nesses processos, lhes reveste de legitimidade, ao mesmo tempo em que a escolha do argumento vencedor para a construção dessas políticas permite a aceitação do poder a partir da racionalidade do discurso.

Ao mesmo tempo, o conhecimento revelado pelas audiências públicas atende ao princípio democrático, permitindo que os interesses da comunidade influenciem na tomada de decisões pela Administração Pública, como salienta Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2005):

*“As audiências públicas, de origem anglo-saxônica, como processo de participação popular, proporcionam ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, decorrente da exposição de tendências, preferências e opções por parte da população, as quais devem conduzir as decisões e atuação do Poder Público a uma maior aceitação social. Como se vê, o instituto, aqui tratado, realiza o princípio constitucional democrático em sua essência, o que se manifesta pelo princípio da legitimidade, ou seja, pela conformidade do agir do Estado com a vontade popular, como decorrência do princípio da cidadania que aduz ao reconhecimento do poder político do povo, não só sobre a escolha de dirigentes públicos, mas sobre a decisão acerca da coisa pública. Assim, por ela busca-se legitimantes e não apenas participantes. A certeza administrativa decorre, portanto, do conhecimento seguro, claro e evidente de que se vive em um Estado Democrático de Direito”* (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, 2005, p. 36)

#### **7.4 Método e deliberação**

Levando em conta tais considerações, é possível que se adira à uma perspectiva sistêmica, com a possibilidade de aplicação de um método durante as audiências públicas que permita a escolha de um argumento suficiente para embasar a decisão da Administração. É o se pretende demonstrar a partir das lições que são fornecidas pela epistemologia contemporânea.

O movimento denominado giro hermenêutico impôs uma nova leitura do conhecimento passível de superar uma predisposição do seu conteúdo segundo experiências individuais para, a partir de uma perspectiva de totalidade e coerência e levando em conta o sentido expresso na sua linguagem (tradição), interpretá-lo com abertura, por reconhecê-lo como fruto de um processo histórico e social (GADAMER, 1995).

A superação da antiga concepção de epistemologia, que buscava um conhecimento imune às críticas, ao mesmo tempo em que provocou, de modo salutar, o afastamento do ideal de perfeição, contribuiu para uma nova visão quanto aos resultados da pesquisa científica.

Nesse novo contexto, insere-se o pensamento de Karl Raimund Popper. A lógica popperiana demonstra que existe subjetividade e não objetividade na construção de um conhecimento assentado apenas na análise de dados empíricos. Não obstante, as informações obtidas com tais testes servem à Ciência quando a falseabilidade é tomada como critério de demarcação. É o que ensina Popper ao esclarecer que enunciados singulares obtidos a partir da experimentação, não obstante não serem suficientes para comprovar a validade de um sistema científico, servem para atestar a sua falseabilidade. Essa possibilidade é ressaltada como forma de ‘traçar uma clara linha de demarcação entre Ciência e ideias metafísicas- ainda que essas ideias possam ter favorecido o avanço da Ciência através de sua história’ (POPPER, 2013, p. 37).

A descoberta do caráter hipotético do saber científico na Contemporaneidade proporcionou uma nova visão de método e de conhecimento científico ao admitir a transitoriedade do conhecimento e permitir a liberdade de critérios durante o processo de investigação científica.

Depreende-se, então, a necessidade de buscar uma teoria como referencial para a interpretação e julgamento dos dados fornecidos aos cidadãos durante as audiências públicas com a finalidade de construir um conhecimento (melhor argumento) apto a fundamentar a decisão do Estado.

Tomando por base que o conhecimento é efêmero e que as normas jurídicas revelam essa realidade, as opiniões (hipóteses) surgidas durante as audiências públicas, no âmbito de um debate público racionalmente orientado, permitem a transposição do conhecimento auferido através do critério de demarcação para a produção de normas jurídicas que se revelem aceitáveis ao invés de meramente impositivas.

Nessa perspectiva, o objetivo é conseguir respostas (mesmo que contingentes) para as dúvidas que surgem a partir da experiência e alcançar um fundamento que resista às críticas. A aplicação do método hipotético durante as audiências públicas possui um caráter estratégico e instrumental ao permitir a formação de juízos de falseabilidade durante a formação do consenso público e, ao final, a escolha de um argumento capaz de embasar a opção da Administração por uma determinada política pública.

Como salientado por Popper (1975, p.75), ‘‘o crescimento de todo conhecimento consiste na modificação do conhecimento prévio- ou sua alteração, ou sua rejeição em ampla escala’’.

Trata-se de uma epistemologia que permite compreender a realidade e alcançar a verdade a partir da refutação de suas próprias teorias, não permitindo que a estagnação de uma determinada forma de pensar assuma um caráter autofágico.

### **7.5 Transposição do conhecimento auferido através das audiências públicas para a produção de normas jurídicas**

A transposição do conhecimento auferido através das audiências públicas pode produzir normas jurídicas que evitem a frustração decorrente da não aceitação do resultado produzido.

É comum a negativa ou mesmo resistência a normas jurídicas que se distanciem da realidade, normalmente, fruto de processos autocráticos que negam a importância da participação dos cidadãos na construção do conhecimento. Uma norma, nada mais é do que a forma de operacionalizar ações administrativas e estabelecer padrões de conduta a serem seguidos por uma comunidade que, quando alijada do seu processo de construção, costuma resistir ao resultado produzido, seja através da irresignação ou, de forma mais radical, da sua desobediência.

Se o que se espera, dentro do processo legislativo ou administrativo, é atender aos interesses da sociedade, afigura-se incompreensível como a ausência de participação pode contribuir para isso. A conformação de normas com a realidade subjacente não prescinde da contribuição que lhe é dada pela crítica e pela possibilidade de refutação que é viabilizada quando do acesso dos cidadãos aos processos que lhe são afetos. A partir de uma perspectiva inclusiva, extraem-se maiores possibilidades de êxito geradas, inclusive, pela assunção pelos administrados das consequências advindas das decisões que vierem a ser tomadas pela Administração, pois fruto de sua própria contribuição.

No âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, facultada a ampla participação dos cidadãos, as hipóteses levantadas durante as audiências públicas para a formulação do planejamento estatal são objeto de críticas durante os debates que revelam a falseabilidade ou não das proposições apresentadas. O conhecimento produzido é efêmero, revelando, dentro de um determinado contexto histórico e social, como as políticas públicas devem ser elaboradas a fim de atender aos interesses da sociedade.



## **8 DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO PROCEDIMENTO DE CONTROLE SOCIAL**

A realidade administrativa sofre o influxo de transformações sociais que podem ser percebidas, com maior facilidade, a partir de um processo dialógico em que a participação do cidadão, como decorrência dos princípios democrático e republicano, garanta a realização das suas atividades. A Teoria Discursiva possibilita explicar porque a legitimidade e aceitação do poder na Contemporaneidade devem se dar em face da racionalidade do discurso já que a prevalência da melhor razão, obtida por meio do consenso, possibilita incorporar as principais preocupações sociais e submetê-las às críticas, por meio de um procedimento que assegure o exercício do direito de participação pelo cidadão. A abertura do Estado ao diálogo permite à sociedade o seu controle e fiscalização, em conformidade com os princípios constitucionais, demonstrando que as manifestações da soberania popular não se restringem mais às formas tradicionais e que o exercício do poder pelo povo pode se dar, da mesma forma, através do controle social e de outras conexões com a soberania popular, como o uso dos meios de comunicação como modo de manter um canal aberto com os administrados e o Terceiro Setor.

### **8.1 Legitimidade e aceitação do poder em face da racionalidade do discurso**

A Teoria do Discurso pode ser utilizada para esclarecer como o controle social da Administração Pública pode se realizado por meio das audiências públicas.

Por pressupor igualdade de oportunidades no âmbito do discurso, bem como a escolha do melhor argumento, dentro do debate público racionalmente orientado, a aplicação dessa teoria encontra respaldo nos princípios democrático e republicano.

Como a democracia, na Contemporaneidade, só pode ser compreendida a partir da ideia da tolerância (pois em sociedades plurais desenvolvem-se práticas políticas que respeitam a cidadania e, conseqüentemente, os direitos e garantias individuais), a igualdade de oportunidades se encontra ligada não apenas à possibilidade de participação, mas, do mesmo modo, à utilização do argumento racionalmente considerado.

Por sua vez, como a construção da identidade de um povo ao longo da sua história se relaciona com a possibilidade de participação, à medida em que aumenta a sensação de pertencimento do cidadão à sua comunidade, gradativamente, também cresce sua responsabilidade com o trato da coisa pública. Surgem, então, práticas sociais que reclamam inclusão e compete ao Direito orientar essas práticas, como fruto de processos comunicativos livres em condições ideais de discurso.

A prevalência da melhor razão, consensualmente obtida (HABERMAS, 2003), constitui instrumento apto a realizar o controle social; pois a tomada de decisões, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, não pode basear-se em um argumento de autoridade, mas partir de uma perspectiva inclusiva (WALZER, 1997; 1999). A legitimidade e aceitação do poder se dão em face da racionalidade do discurso.

Na Teoria do Discurso, entretanto, essa melhor razão não se encontra presa ao argumento majoritário, mas ao melhor argumento (assim considerado por melhor resistir às críticas). É o que também nos explica Marcelo Campos Galuppo:

*No discurso, o convencimento é condicionado pela ‘coação do melhor argumento’, no sentido de que sua racionalidade consiste na submissão racional ao melhor argumento. Não se pode abrir mão do melhor argumento e deixar de acatá-lo sem deixar de ser ‘racional’ no discurso. Só se pode fazê-lo, portanto, recorrendo-se à ação estratégica. A racionalidade da própria argumentação está assentada em se acatar o melhor argumento (ou seja, aquele que possui melhores razões para resistir às críticas opostas), e quem entra em um discurso assume pragmaticamente a obrigação elocucionária de acatá-lo. Por ‘melhor argumento’ devemos entender aquele que melhor resiste às críticas levantadas pelos outros envolvidos no discurso, o que significa dizer que a determinação de qual seja o melhor argumento só pode ser apresentada no próprio discurso, pragmaticamente, e não de maneira absoluta e prévia à comunicação estabelecida na comunidade real de comunicação. Como lembra Habermas, o que seja uma ‘boa razão’ deverá ser decidido na própria argumentação (Habermas, 1996 b:50). Portanto, não devemos pensar em algo como ‘idealismo’ ou uma ‘ontologização’ do melhor argumento. Os argumentos ‘temporariamente’ tidos por ‘melhores’, sobretudo em sua sociedade pluralista, podem ser revistos diante de novos argumentos que resistam às críticas opostas de maneira ainda melhor (GALUPPO, 2002, p. 131).*

As práticas discursivas pressupõem uma posição de abertura perante os administrados (e, para tanto, a manutenção de canais abertos de comunicação se afigura essencial), tanto no sentido de incorporar as preocupações surgidas diante dos fatos constatados, como no de abstrair novos sentidos a partir do processo dialético de transformação social.

A realização do controle social implica, por sua vez, na adoção de um procedimento que possibilite o exercício do direito de participação pelo cidadão, o qual é reflexo de uma abertura do Estado ao diálogo provocada pela afirmação da identidade de determinado povo como fruto de um processo histórico. Como resultado desse processo, constrói-se o conhecimento baseado na escolha do melhor argumento, após o debate público racionalmente orientado.

## **8.2 Da audiência pública como procedimento de controle social no Estado de Minas Gerais**

A Lei Delegada Estadual nº 05/85 prevê, no seu artigo 88, a audiência pública como uma das formas de controle democrático da Administração Estadual (MINAS GERAIS, 1985).

A Lei Estadual nº 14.184/02, Lei do Processo Administrativo Estadual, previu, da mesma forma, no seu artigo 31, a possibilidade de consulta pública para manifestação de terceiros quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral (MINAS GERAIS, 2002).

## **8.3 Da observância aos princípios constitucionais da Administração garantida através das audiências públicas**

É preciso ressaltar que as audiências públicas obedecem aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Cristina Andrade Melo, ao defender audiência pública como contributo à imparcialidade estatal (além de observar outros princípios constitucionais da Administração) considera ‘o processo administrativo das audiências públicas como um encadeamento de atos que concede ao administrador a oportunidade de ponderar todos os interesses relevantes e excluir os irrelevantes para a concretização do poder decisório da Administração Pública (MELO, 2012, p. 304).

Assim, a oitiva e participação do cidadão em suas diversas formas durante as audiências públicas possui um caráter dialético do qual não se pode prescindir.

A impossibilidade de um modelo de Administração Pública embasado na centralização e pouco aberto à participação popular decorre da própria noção de *res publica* (coisa pública), que implica na assunção de responsabilidade pela sociedade do tratamento das questões ligadas à esfera pública.

Sob esta ótica, o controle social é procedimento extremamente importante à Administração Pública na formulação e execução de políticas públicas.

Mas o controle social é, sobretudo, instrumento essencial no desenvolvimento de uma sociedade republicana, pois a participação e a união representam um contraponto à centralização do poder. Garante, inclusive, o respeito à pluralidade de ideias como elemento essencial para a manutenção do sentimento de pertencimento e responsabilidade dentro de uma comunidade.

## **8.4 Do controle social como instrumento ligado ao exercício da soberania popular**

### ***8.4.1 Da soberania popular***

A Constituição da República Federativa do Brasil nos remete a um conceito de soberania popular que se identifica com o de direitos políticos quando, no seu artigo 14 estabelece como instrumentos tradicionais da soberania popular o sufrágio universal e o voto direto e secreto para todos; o plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme previstos em lei (BRASIL, 1988).

Como apontado por Letícia Bicalho Canêdo (2010), o sufrágio universal e o voto direto e secreto para todos representam uma conquista da redemocratização, que eliminou todas as discriminações relacionadas ao exercício do direito de voto, bem como permitiu o fortalecimento da Justiça Eleitoral visando aprimorar o exercício dos direitos políticos.

Pedro Lenza (2009), por sua vez, ao colocar o direito de sufrágio no núcleo dos direitos políticos, esclarece que o seu exercício ‘se caracteriza tanto pela capacidade eleitoral ativa (direito de votar, capacidade de ser eleitor, alistabilidade) como pela capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado, elegibilidade)’ (LENZA, Pedro, 2009, p. 786).

Acerca do projeto de lei de iniciativa popular, o autor o define ‘como uma forma direta de exercício do poder (que emana do povo- art. 1º, parágrafo único), sem o intermédio de representantes, através da apresentação de projeto de lei, dando –se início ao processo legislativo de formação da lei’. (LENZA, Pedro, 2009, p. 392).

Quanto ao plebiscito, referendo e iniciativa popular, a Lei nº 9.709/98 (BRASIL, 1998), regulamentando ‘a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal’, dispôs acerca do rito a ser adotado, bem como diferenciou os institutos, ao prever que o plebiscito é realizado antes e que o referendo é realizado após o ato administrativo ou legislativo, visando sua confirmação ou não (artigo 2º). Estabeleceu, ainda, a forma como deve se dar a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular.

O exercício do direito de participação, por ir além dos direitos políticos previstos no artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), não se encontra elencado no rol do referido artigo, mas, da forma, constitui uma forma de expressão da soberania popular como decorrência da expansão do conceito de cidadania.

#### *8.4.1.1 Da participação como forma de exercício da soberania popular*

Entretanto, o controle pelo cidadão sobre o processo político não se restringe ao exercício da soberania popular por meio dos seus instrumentos tradicionais, pois, na Contemporaneidade, a cidadania assumiu um papel ativo e transformador.

A ideia de cidadania relacionada apenas ao exercício dos direitos políticos em seu aspecto restrito (votar e ser votado) é oriunda do processo revolucionário inglês do século XVII e do que se denominou início de uma *Era dos Direitos* (BOBBIO, 1992) após a edição da *Bill of Rights* e da conquista pelos cidadãos ingleses não apenas de direitos políticos, mas, principalmente, de direitos e garantias individuais. Consolidou-se no século XVIII, com as Revoluções Americana e Francesa, quando erigiu-se uma concepção de igualdade formal.

Entretanto, na segunda metade do século XX, a cidadania se expandiria para os campos social, econômico, cultural e ambiental, reclamando formas de participação mais próximas da realidade administrativa. Os direitos políticos passam a ser compreendidos como direitos de votar e ser votado, fiscalizar o processo eleitoral e participar das decisões relacionadas à Administração Pública (SAMPAIO, 2003).

Especialmente na seara dos direitos difusos, a participação dos cidadãos tem se dado de forma mais incisiva, através da realização das audiências públicas e da contribuição do Terceiro Setor, para citar os melhores exemplos dessa aproximação.

Portanto, da própria expansão do conceito de cidadania e do que se passou a entender como formas de expressão do exercício da soberania popular, decorre o direito de participação, e, portanto, de inclusão nos processos decisórios que versam sobre a administração pública. E como as manifestações da soberania popular já não se restringem mais às formas tradicionais, a legitimidade e a aceitação do poder só podem ser inferidas a partir da racionalidade do discurso.

#### *8.4.2 Da importância do controle social como expressão do direito de participação*

A Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu, no inciso II do artigo 1º, que a cidadania é um dos fundamentos da República (BRASIL, 1988). Por sua vez, o parágrafo único do referido artigo previu, expressamente, que ‘‘o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’’ (BRASIL, 1988).

O exercício do poder pelo povo pressupõe sua responsabilidade na condução dos seus interesses e uma postura proativa, por meio do controle das ações governamentais, pela adoção de práticas altruístas e sua influência nos processos decisórios. Nesse sentido, o controle social é um instrumento do direito de participação

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu mecanismos de fiscalização, controle e pedido de revisão pela via administrativa e judicial dos atos praticados pela Administração Pública (conforme previsto nos incisos XXXIII, XXXIV, XXXV, LV, LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXVII, LXXVIII do artigo 5º, incisos I a III do § 3º e § 4º do artigo 37, § 2º do artigo 74, inciso III do § 4º do artigo 103-B, inciso III do § 2º do artigo 130-A) (BRASIL, 1988).

Previu, da mesma forma, a possibilidade de colaboração dos cidadãos com a Administração na tutela dos direitos difusos (§ 1º do artigo 215, *caput* do artigo 216, *caput* do artigo 225) (BRASIL, 1988).

A Constituição da República Federativa do Brasil permite, ainda, com base nos princípios democrático e republicano (artigo 1º), bem como lastreado nos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (*caput* do artigo 37), a implementação de uma Administração Dialógica. Por meio da comunicação entre o administrado e o gestor, a colaboração do cidadão permite à Administração Pública modificar sua própria realidade, tornando-a mais transparente, prevenindo e corrigindo erros, bem como praticando atos que visam, efetivamente, à realização do bem comum.

Durante muito tempo, entendeu-se, entretanto, que o controle da Administração Pública se encontrava restrito às formas tradicionais de exercício da soberania popular. A respeito da evolução do controle social, recorreremos às lições de José dos Santos Carvalho Filho (2009):

*Modernamente, as normas jurídicas, tanto constitucionais quanto legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como **controle social**, assim denominado justamente por ser uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais.*

*Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. É bem de ver, no entanto, que, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de*

*avaliação para a criação, o desenvolvimento e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.*

*Em relação à função legislativa, é tradicional o instrumento da iniciativa popular (art. 61, § 2º, CF), muito embora não seja empregado com a frequência proporcional à quantidade de propostas legislativas exigidas pelas inúmeras demandas sociais.*

*A ampliação do controle social, entretanto, tem incidido de forma mais expressiva sobre a função administrativa, ou seja, sobre o Estado-Administração. A Constituição prevê, por exemplo, a edição de lei que regule as formas de participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, §3º.). O mesmo sucede em relação às ações e serviços de saúde, cujo sistema deve admitir a participação da comunidade (art. 198, III, CF). A participação social é também prevista no sistema da seguridade social, ao qual se deve conferir caráter democrático e co-gestão entre Administração e administrados (art. 194, VII).*

*Em sede infraconstitucional, a legislação também tem voltado suas atenções para o controle social. À guisa de exemplo, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) inclui, dentre os objetivos da política urbana, a gestão democrática com a participação das comunidades na formulação, execução e acompanhamento dos planos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II). A Lei nº 11.445/2007 expressa, como princípio, o controle social (art. 2º., X) que define como sendo os mecanismos que garantem à sociedade informações e participação na formulação, planejamento e avaliação dos serviços de saneamento básico (art. 3º, IV). A Lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo federal, admite, em situações de interesse geral, a consulta pública (art. 31) e a audiência pública (art. 32), instrumentos relevantes de controle social e participação comunitária nas atividades da Administração.*

*A efetivação do controle social pode ocorrer basicamente de duas formas. De um lado, o **controle natural**, executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio de entidades representativas como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor. De outro, o **controle institucional**, exercido por entidades e órgãos do Poder Público instituídos para a defesa dos interesses gerais da coletividade, como é o caso do Ministério Público, dos Procons, da Defensoria Pública, dos órgãos de ouvidoria e outros do gênero.*

*Os exemplos significativos acima mencionados demonstram o processo de evolução do controle social, como meio democrático de participação da sociedade na gestão do interesse público. Trata-se, com efeito, de um processo em que cada etapa representa um fator de ampliação desse tipo de controle. Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo a co-gestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais. (FILHO, José dos Santos Carvalho, 2009, p. 902-903)*

No campo do Direito Comparado, como resultado da “crescente intervenção e atividade do Estado”, Agustín Gordillo (1977) entende necessária a criação de novos mecanismos de controle social, entre os quais destaca a experiência bem sucedida do Ombudsman nórdico-saxão (GORDILLO, 1977, p. 47-48).

Portanto, conforme salientado por José dos Santos Carvalho Filho (2009), o controle exógeno exercido sobre o Poder Público pode se dar por várias formas, inclusive, por meio do controle social, não sendo muito ressaltar a acentuada importância do controle institucional exercido por órgãos como os Ministérios Públicos e as Ouvidorias.

### **8.4.3 Outras conexões com a soberania popular**

#### *8.4.3.1 O uso dos meios de comunicação como forma de manter um canal aberto com a sociedade*

Um diálogo com o administrado pressupõe a manutenção de um canal aberto com a sociedade, a fim de que, através do processo dialético de interação com a realidade administrativa, se torne possível avaliar a correção dos passos dados pela Administração Pública.

Na atualidade, o poder não se sustenta por si mesmo. Manuel Castells (2015), em sua obra “O poder da Comunicação” demonstra claramente isso ao enunciar que: “O que as pessoas pensam sobre as instituições sob as quais vivem e como elas se relacionam com a cultura de sua economia e de sua sociedade definem de quem é o poder que pode ser exercido e como ele pode ser exercido” (CASTELLS, Manuel, 2015, p. 471).

De tal modo, considerando que as informações se encontram diluídas em redes de comunicação e que o Estado precisa de ter acesso a elas para exercer de modo mais eficaz suas atividades, faz-se imprescindível sua participação nestas redes. É, através delas, inclusive, que se torna possível ao Estado comunicar-se com o processo de transformação social, garantir a transparência das suas ações e disponibilizar, com maior facilidade, o acesso das informações de caráter público aos administrados.

#### 8.4.3.2 *O Terceiro Setor*

A soberania popular já não se encontra mais limitada à esfera dos direitos políticos. Uma cidadania em expansão tornou possível uma série de iniciativas no sentido de proporcionar uma maior interação entre o particular e o Estado.

Nesse âmbito, destaca-se o Terceiro Setor, cujo fomento não pode ser desconsiderado pela Administração Pública. É no plano de um Estado estratégico, que pretende o aperfeiçoamento contínuo de suas políticas públicas que se situa a interação das organizações não governamentais, dos movimentos populares e sociais e o voluntariado em geral.



## 9 DO PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

A gestão democrática do orçamento estadual possui origens nas transformações ocorridas no conceito de direitos fundamentais após a Modernidade que resultaram na afirmação do pluralismo, demonstrando que a partir do respeito à diferença se torna possível garantir a coexistência pacífica no âmbito das comunidades. A formação da identidade nacional e mineira surgiu como uma necessidade de auto certificação, após a crise ocorrida nos paradigmas da Modernidade, que provocou o rompimento com os padrões da Metrópole. Permitiu, ao mesmo tempo, a relativização dos conceitos e a refutação do conhecimento adquirido, bem como o desenvolvimento de um constitucionalismo próprio e o desenvolvimento de uma cidadania inclusiva baseada na preservação da cultura e da identidade mineiras. A obtenção de normas que se legitimem por meio do consenso e pela obediência a um procedimento por possuir um caráter comunitário, procedimental e democrático, justifica a utilização das audiências públicas como procedimento de controle social adequado para o exercício do direito de participação do cidadão. O controle social da gestão orçamentário- financeira estadual, por meio das audiências públicas, além de possuir bases constitucionais e legais sólidas, contribui para a Administração Pública do Estado, pois as prioridades orçamentárias são definidas dentro de um debate racionalmente orientado, que tem o objetivo de produzir um conhecimento científico que possa subsidiar a elaboração de políticas públicas democráticas e eficientes.

### 9.1 Origens

#### *9.1.1 Como o diálogo e o republicanismo foram albergados pelo texto constitucional mineiro.*

A República e a Democracia na Contemporaneidade não representam o resultado de um processo de desenvolvimento iniciado na Antiguidade. Constituem um fenômeno novo, mas, não obstante, não há como compreendê-lo sem uma visão panorâmica acerca da intervenção humana e de como ela transformou a história.

A possibilidade dos cidadãos governarem a si mesmos, hodiernamente, encontra-se ligada à igualdade de oportunidades.

Para Walzer (2003), quando a cultura de uma comunidade não fornece as bases para a distribuição dos bens sociais incorre-se em tirania, pois é ela quem fornece os significados desses bens em um determinado momento histórico. A comunidade política é o cenário de onde

se extraem significados comuns que conduzirão a forma como deverão ser distribuídos os bens no âmbito de uma sociedade.

Haberle (1997), por sua vez, retoma o projeto de sociedade aberta defendido por Popper. Como o crescimento do conhecimento advém da sua própria possibilidade de refutação, os significados dos bens advêm do constante desenvolvimento do seu conteúdo como resultado das experiências vividas por uma comunidade ao longo da sua história. É na comunidade política que a construção dos valores se dá de forma iterativa entre Estado e sociedade, com respeito ao pluralismo e o acesso à informação, em uma realidade aonde o domínio da técnica não permite o alijamento dos cidadãos dos processos decisórios.

Já Habermas (2003) vê na construção da razão pública consensualmente obtida através de processos comunicativos permeados pela igualdade a possibilidade de entendimento acerca dos interesses comuns da comunidade. A linguagem é o meio que possibilita ao ser humano inserir-se na sociedade em um contexto de transformação social. Distorções que comprometam o intercâmbio de informações e a possibilidade de participação nas discussões constituem óbices à escolha do argumento que traduza os reais interesses da comunidade.

Em singela análise, tentou-se ressaltar como existem laços intrínsecos entre o comunitarismo e a adoção de um procedimento que viabilize o direito de participação dos cidadãos nas comunidades políticas. E que, mesmo na Antiguidade, não era possível o exercício do direito de participação sem liberdade.

Por sua vez, no seio do constitucionalismo mineiro, existe o espírito de liberdade. Suas bases se encontram no movimento inconfidente que, inspirado na tradição e no inconformismo de um povo subjugado, desejava libertar-se da Metrópole. A ausência de referências, reflexo das inquietações da Modernidade e pelo distanciamento dos padrões da Metrópole provocou uma necessidade de auto certificação pelo povo mineiro. A arte, assim como a política mineira passaram a refletir esta inquietação, cujo ápice foi a Inconfidência Mineira.

A Inconfidência Mineira possui, notadamente, forte influência do Iluminismo e dos ideais que eclodiram na Revolução Francesa. Do Iluminismo que, ao propor a emancipação do homem através do uso da razão, tinha por objetivo livrar a humanidade das amarras de um passado condicionante. Da Revolução Francesa, que propunha o desenvolvimento de uma comunidade que fosse um espaço de liberdade e de igualdade inclusiva, expressa no dever de solidariedade entre os cidadãos.

Da mesma forma, o movimento inconfidente propunha o uso da razão a fim de permitir que a Colônia se libertasse da Metrópole. Nesse caso, o vazio gerado pela ausência de padrões foi preenchido por uma sensação de pertencimento. Daí se infere que existe uma tradição no

Estado de Minas Gerais que resultou na construção da identidade de uma comunidade que desejava escrever sua própria história.

Inspirado nessa sensação de pertencimento e nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade surgidos no seio da Revolução Francesa, o constitucionalismo mineiro se consolidou. O preâmbulo da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 albergou esses valores, ao dispor que:

*Nós, representantes do Estado de Minas Gerais, fiéis aos ideais de liberdade de sua tradição, reunidos em Assembleia Constituinte, com o propósito de instituir ordem jurídica autônoma, que, com base nas aspirações dos mineiros, consolide os princípios estabelecidos na Constituição da República, promova a descentralização do poder e assegure o seu controle pelos cidadãos, garanta o direito de todos à cidadania plena, ao desenvolvimento e à uma vida, numa sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito, fundada na justiça social, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição (MINAS GERAIS, 1989).*

Com espírito nitidamente republicano, a Constituição do Estado de Minas Gerais demonstra, claramente, seu propósito agregador, ao estabelecer que o poder deverá ser descentralizado e que seu controle pertence aos cidadãos mineiros. Uma proposta de diálogo entre a Administração e administrado se encontra expressa no texto do seu preâmbulo. Não obstante, a Constituição Mineira repete, no § 1º do seu artigo 1º, o previsto na Constituição Federal: “Todo o poder do Estado emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição da República e desta Constituição” (MINAS GERAIS, 1989).

Ademais, o texto constitucional mineiro, se voltando contra uma segregação histórica, expressa preocupação com o exercício de uma cidadania inclusiva (por meio da defesa do pluralismo) ao prever, no seu artigo 2º, que um dos objetivos prioritários do Estado é:

*XI- desenvolver e fortalecer, junto aos cidadãos e aos grupos sociais, os sentimentos de pertinência à comunidade mineira em favor da preservação da unidade geográfica de Minas Gerais e de sua identidade social, cultural, política e histórica. (MINAS GERAIS, 1989)*

O abrigo da memória mineira, da mesma forma, foi preservado pela Constituição Estadual. Nos artigos 207, 208 e 209, há o exposto reconhecimento da importância do

patrimônio cultural mineiro e da colaboração dos cidadãos em sua preservação (MINAS GERAIS, 1989).

A preservação da cultura e da identidade mineiras sob o influxo do pluralismo possibilita superar a segregação e permite o alinhamento da sociedade. Ao preservar os interesses e valores de uma comunidade que se auto certificou através da construção da sua tradição, cria, ao mesmo tempo, condições para a consolidação do dever de solidariedade e o respeito aos direitos e garantias individuais. Tal como destacado por Habermas (1998):

*Ao tornarmos nossas experiências passadas, orientando-as para o futuro, o presente autêntico afirma-se como lugar de preservação de tradições e inovação, simultaneamente, não sendo possível uma sem a outra e fundindo-se ambas na objectividade de um contexto de história de recepção (HABERMAS, Jürgen, 1998, p. 24).*

### **9.1.2 Previsão constitucional e legal**

O artigo 231 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989), estabelece a obrigação de fomento do desenvolvimento econômico por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

A Emenda à Constituição Estadual nº 12/1994, por sua vez, inseriu o § 5º no artigo 157, dispondo que, para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual de Ação Governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembleia Legislativa deveria sistematizar e priorizar, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes das audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação (MINAS GERAIS, 1994). Aludido dispositivo foi alterado com o advento da Emenda à Constituição Estadual nº 25/1997 para excluir a necessidade de realização a cada dois anos e dispôs que as audiências públicas deveriam ser realizadas por comissões da Assembléia Legislativa, em matéria de sua competência, observada a disponibilidade orçamentária (MINAS GERAIS, 1997).

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado foi regulamentado pelas leis estaduais nº 10.628/92 (MINAS GERAIS, 1992) e nº 12.051/1995 (MINAS GERAIS, 1995), com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, responsável pela sua proposição, acompanhamento e execução, bem como pela fixação das diretrizes, dos objetivos do plano plurianual e dos programas regionais e setoriais.

Já a realização de audiências públicas regionais pela Assembléia Legislativa foi regulamentada pela Lei Estadual nº 11.745/1995 (MINAS GERAIS, 1995), pela Resolução nº

5.117/1992 (MINAS GERAIS, 1992) e pela Deliberação nº 1.026/1994 (MINAS GERAIS, 1994).

## 9.2 Do exemplo dos Municípios

A conexão entre o controle social exercido durante a eleição de prioridades orçamentárias e a realização de objetivos definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira, resta clara no caso dos Municípios. Ao tratar da política urbana, o *caput* do artigo 182 definiu que:

*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.* (BRASIL, 1988)

A Lei Federal nº 10.257/01, denominada “Estatuto da Cidade”, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) prevê, entre os instrumentos da política urbana, a gestão orçamentária participativa (alínea *f* do inciso III do art. 4º) (BRASIL, 2001). Os artigos 43 e 44 dispõem, ainda, sobre a gestão democrática da cidade, através da realização de debates, audiências e consultas públicas (BRASIL, 2001). O artigo 45 é mais incisivo, ao prever que:

*Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.* (BRASIL, 2001)

A participação do cidadão na elaboração do orçamento público dos Municípios relaciona-se diretamente com a persecução pela sociedade de meios para a concretização de direitos fundamentais previstos na Constituição. A realização de tais objetivos, por desiderato constitucional, encontra-se atrelada à realização da política urbana que, conforme previsto no *caput* do artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

### 9.3 Do conteúdo: do planejamento realizado por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

A implantação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado não pode ser resumida no seu aspecto de fomento. Este, além de fundamentar-se no artigo 231 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989), ampara-se, da mesma forma, nos princípios que regem a Ordem Econômica e Financeira previstos na Constituição Federal, nos fundamentos do Estado Democrático de Direito e visa atender aos objetivos da República Federativa do Brasil.

Os objetivos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado se encontram previstos no artigo 231 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989), ao estabelecer que:

*O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.*

*§ 1º. Na composição do Conselho será assegurada a participação da sociedade civil.*

*§ 2º. O plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:*

- I- o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;*
- II- a racionalização e a coordenação das ações de Governo;*
- III- o incremento das atividades produtivas do Estado;*
- IV- a expansão social do mercado consumidor;*
- V- a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;*
- VI- a expansão do mercado de trabalho;*
- VII- o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;*
- VIII- o desenvolvimento tecnológico do Estado.*

*§ 3º. Na fixação das diretrizes para a consecução dos objetivos previstos no parágrafo anterior, deve o Estado respeitar e preservar os valores culturais.*

*§ 4º. O planejamento governamental terá caráter indicativo para o setor privado. (MINAS GERAIS, 1989)*

A realização desses objetivos se dá por meio do planejamento de ações governamentais visando a definição de metas e prioridades que passam a vincular a Administração Pública Estadual já que o planejamento é apenas indicativo para o setor privado.

Permitir um ciclo prolongado de desenvolvimento econômico e social sustentável, proporcionando as condições estruturantes para tanto, através da redução das desigualdades regionais do Estado, é o principal objetivo do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

A Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989) incorpora o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado ao ciclo orçamentário ao prever sua articulação com a Lei de

Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei Diretrizes Orçamentárias, visando a integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão da administração pública estadual.

O conteúdo do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado referente ao período de 2016-2027 se encontra na Lei 21.967 de 2016 (MINAS GERAIS, 2016) e se encontra organizado em três volumes, que consolidam um conjunto de escolhas realizadas com o intuito de incentivar o desenvolvimento do Estado em todas as áreas da ação governamental.

No primeiro volume, estão as bases de referência do plano. Nele há uma descrição da situação em que se encontra o Estado, sua evolução nas áreas industrial, tecnológica e regional e a estrutura do plano, que estabelece a estratégia de desenvolvimento do Estado e se encontra dividido em cinco eixos finalísticos de ação governamental e um eixo de suporte à administração pública (desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; infraestrutura e logística; saúde e proteção social; segurança pública; educação e cultura; e governo), que incorporaram as dimensões de participação social, do desenvolvimento de pessoas, de sustentabilidade fiscal, do modelo de gestão e da sustentabilidade territorial na formulação de suas respectivas políticas públicas.

No segundo volume, há um diagnóstico dos setores do governo, de modo a identificar os setores aonde houve evolução, bem como fatores críticos, diretrizes e tendências de cada setor.

No terceiro volume, são apresentados os perfis dos dezessete territórios do Estado criados com o advento do Decreto Estadual nº 46.774/15 (MINAS GERAIS, 2015), os quais foram separados por eixos de desenvolvimento, bem como as demandas sociais priorizadas por participantes em audiências públicas.

#### **9.4 Da execução:**

##### ***9.4.1 Da programação orçamentário-financeira estadual em conformidade com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado***

Como no âmbito federal, o planejamento das ações governamentais estaduais se instrumentaliza por meio da definição de metas e prioridades previstas, principalmente, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, observando-se, entretanto, que o parágrafo único do artigo 154 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989) estabelece que o plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais deverão ser elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

#### ***9.4.2 Da participação dos cidadãos na definição de prioridades***

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) nada dispôs sobre a gestão democrática do orçamento público dos Estados. Essa iniciativa se extrai dos princípios democrático e republicano e se encontra inserida dentro da concepção de uma administração pública dialógica. Garante-se, também, a participação do cidadão na gestão da coisa pública estadual com base nos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência e, principalmente, da publicidade, bem como do seu princípio correlato, o da transparência.

Não obstante, como ressaltado, no Estado de Minas Gerais o direito de participação dos cidadãos se encontra previsto tanto na Constituição quanto na legislação estadual. Da mesma forma, essa participação tem por objetivo garantir a realização dos princípios da Ordem Econômica e Financeira e a realização dos objetivos fundamentais da República e do Estado.

Com a participação do cidadão, permite-se a elaboração de políticas públicas voltadas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à erradicação da pobreza e da marginalização; à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

#### ***9.4.3 Como o direito de participação vem sendo facultado ao cidadão mineiro. Dos dados estatísticos acerca da participação dos cidadãos***

A participação dos cidadãos por meio das audiências públicas vem sendo facultada desde 2008.

Diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias, Leis Estaduais nº 17.710/08 (MINAS GERAIS, 2008), nº 18.313/09 (MINAS GERAIS, 2009), nº 19.099/10 (MINAS GERAIS, 2010) trouxeram essa previsão; assim como as Leis de Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, Leis Estaduais nº 18.694/10 (MINAS GERAIS, 2010), nº 19.417/11 (MINAS GERAIS, 2011), nº 20.626/13 (MINAS GERAIS, 2013), nº 21.149/14 (MINAS GERAIS, 2014), nº 21.694/15 (MINAS GERAIS, 2015), respectivamente.

A participação do cidadão mineiro, na gestão orçamentária do Estado, se encontra, portanto, expressamente prevista nesses diplomas legais. Os dados estatísticos acerca da participação dos cidadãos são recolhidos visando a definição de prioridades, estruturação do planejamento estatal e elaboração da proposta orçamentária.

No PPAG 2016-19, também houve previsão nesse sentido.

Quanto ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, ao longo do seu processo de elaboração, foram realizadas audiências públicas nos dezessete territórios de desenvolvimento do Estado (Fóruns Regionais de Governo), com a participação de um número superior a 25.000 (vinte e cinco mil) pessoas, com o propósito de traçar um diagnóstico daquelas regiões a fim de subsidiar o planejamento das ações governamentais. Como responsáveis pela articulação e coordenação das audiências públicas participaram 530 (quinhentos e trinta) servidores do governo, entre os quais secretários, secretários-adjuntos, subsecretários e superintendentes, além de 50 (cinquenta) especialistas da Fundação João Pinheiro e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, os quais foram igualmente envolvidos de forma direta nas discussões e atividades de elaboração do plano.

#### ***9.4.4 Fundamentos teóricos para o planejamento das ações governamentais de forma democrática***

O planejamento das ações governamentais de forma democrática decorre da possibilidade de exercício direto do poder pelo povo e encontra-se alinhada com a ideia de uma administração pública dialógica, obediente aos princípios constitucionais da Administração.

Para destacar a importância do comunitarismo na construção de decisões igualitárias em processos deliberativos inclusivos, traçou-se uma breve perspectiva histórica acerca da expansão do conceito de cidadania, especialmente após a ampliação dos direitos humanos, como salientado por Piovesan (2009) e relatado por autores como Bassanez e Pinsky (2010) para depois relacionar as concepções de pluralismo e liberdade existentes na Contemporaneidade com a necessidade de adesão a um Estado Civil que legitime o exercício da virtude cívica e o direito de participação como formas de garantir um estado jurídico que não seja apenas constitutivo da ordem estabelecida, mas representativo dos valores existentes em uma comunidade.

Nesse sentido, defendeu-se que, como sustentado por Kant (1991), não é possível mantermos relações de coexistência sem o amparo do Direito, mas ressaltou-se, ao mesmo tempo, que o contratualismo tradicional não se afigura suficiente para preservar essas relações na Contemporaneidade. Valendo-se das ideias de Taylor (2000), Habermas (2003) e Walzer (1997), propôs-se que, na Contemporaneidade, a adesão ao estado jurídico, no âmbito das sociedades democráticas, encontra sua melhor forma de expressão quando identificada com as referências históricas e sociais da comunidade e com a proteção ao pluralismo e que é viável o exercício do direito de participação mediante a adoção de um procedimento dialético.

Para demonstrar como a relatividade do saber e a possibilidade de refutação são úteis a esses processos, bem como porque eles decorrem da formação da identidade comunitária relacionou-se a crise provocada pela relatividade dos conceitos na Modernidade (HABERMAS, 1998) com o rompimento com os padrões da Metrópole. Explicou-se, ainda, como esse rompimento levou à formação de uma identidade nacional e mineira que, com base em referências históricas e sociais, tentou resgatar valores e consolidar uma tradição que influenciou na construção do constitucionalismo nacional e estadual.

Para mostrar como é possível a adoção de um procedimento que viabilize o direito de participação, tentou-se estabelecer vínculos entre o comunitarismo e o procedimentalismo. Embasado na análise de Sampaio (2013) acerca da democracia deliberativa e com base nas ideias de alguns dos seus teóricos, como Ackerman (1991), Haberle (1997) e Habermas (2003) objetivou-se demonstrar que, tanto no comunitarismo como no procedimentalismo, a formação da razão pública se dá segundo padrões éticos existentes na comunidade que possibilitam o exercício desse direito.

Abordou-se a importância do controle social realizado por meio das audiências públicas para a implementação de uma Administração Pública Dialógica e buscou-se demonstrar como elas podem ajudar no estabelecimento de políticas públicas a partir da definição de prioridades orçamentárias.

Por fim, demonstrou-se que, na República Federativa do Brasil e no Estado de Minas Gerais, o exercício do direito de participação encontra amparo nos princípios democrático e republicano, assim como o exercício do controle social da gestão orçamentário- financeira estadual por meio das audiências públicas. Destacou-se sua previsão na Constituição do Estado e na legislação mineira, bem sua importância para a formulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

#### ***9.4.5 Do planejamento das ações governamentais e da elaboração do orçamento estadual com base no resultado das audiências públicas***

A simples adoção de novos processos gerenciais em busca de maior eficiência, mesmo que estes incluam um planejamento minucioso, não é suficiente para garantir a aceitação do resultado produzido.

A fim de evitar essa frustração, sugere-se a participação, por meio das audiências públicas, a fim de permitir a transposição do conhecimento auferido para o âmbito legislativo

e administrativo, produzindo-se, assim, normas jurídicas que se revelem aceitáveis ao invés de meramente impositivas.

O controle social, exercido por meio das audiências públicas, pode contribuir para a gestão do orçamento público mineiro e, principalmente, para a implementação de uma administração dialógica, pois a Administração Pública irá se valer de argumentos socialmente sustentáveis para a definição de políticas públicas.

As hipóteses levantadas durante as audiências públicas para a formulação do orçamento estatal, ao serem objeto de críticas durante os debates, revelam quais argumentos deverão ser utilizados para fundamentar as ações estatais.

É o que ocorre na elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, aonde, desde 2008, os cidadãos são chamados a participar, por meio de audiências públicas, da eleição das políticas públicas que dizem respeito aos seus interesses, visando à discussão do planejamento e elaboração do orçamento público.

Nas sociedades democráticas e plurais, isso só se torna possível quando realizado dentro de um debate público racionalmente orientado, pois nele a legitimidade e aceitação do poder não se dão com base em um argumento de autoridade, mas em virtude da racionalidade do discurso adotado para a decisão.

Sendo a linguagem um elemento de coesão social, conforme defendido por Habermas (2003), é ela que nos permite a inserção nas comunidades políticas através do diálogo, por meio do qual compartilhamos experiências comuns que permitirão a construção de uma identidade comunitária.

A fim de garantir a conciliação de todos os interesses divergentes existentes no âmbito de uma comunidade democrática, torna-se necessário o desenvolvimento de práticas políticas que respeitem a ideia de cidadania e, conseqüentemente, os direitos e garantias individuais. A tolerância e o exercício do direito de participação, então, permitem a legitimação de um Estado Civil que não garanta apenas a realização de projetos egoísticos, mas o bem comunitário.

Ao mesmo tempo, a igualdade de oportunidades se encontra ligada não apenas à possibilidade de participação, mas, principalmente, ao fato de ter o seu argumento racionalmente considerado.

Os óbices criados ao direito de participação fazem parte de um agir estratégico e instrumental que visa a exclusão dos cidadãos dos processos decisórios. Assim, facultar ao maior número possível de interessados a participação nas audiências públicas que definirão as prioridades orçamentárias se permite, em conformidade com a Teoria do Discurso de Habermas (2003), legitimar normas jurídicas que serão produzidas visando a implementação de políticas

públicas. A teoria habermasiana permite, assim, explicar porque o melhor argumento não é, necessariamente, o majoritário, mas aquele que melhor resiste às críticas em conformidade com uma visão democrática e pluralista.

## 10 CONCLUSÕES

A Constituição Mineira, ao prever a necessidade de descentralização do poder e garantir o direito de participação dos cidadãos mineiros tornou possível o desenvolvimento de uma cidadania inclusiva baseada na preservação da cultura e da identidade mineiras.

A participação do cidadão mineiro, no planejamento e na elaboração do orçamento pelo Estado, através das audiências públicas, constitui expressão do exercício da soberania popular, além de permitir a realização dos objetivos previstos na Ordem Econômica e Financeira estadual, ao realizar uma conexão entre o controle social exercido durante a eleição de prioridades orçamentárias e a realização de objetivos definidos pela Constituição da República e do Estado.

As audiências públicas, como expressões de exercício direto do poder pelo povo, são essenciais no planejamento estatal, pois absorvem um conhecimento que é produzido em um processo contínuo de transmissão cultural em que o saber revela as escolhas realizadas pela população.

Ao mesmo tempo, elas constroem canais de comunicação, possibilitando a interação dos membros da sociedade com os processos de tomada de decisão e de elaboração das leis. Ao votarem, escolhendo as prioridades governamentais, os cidadãos não se limitam mais a participar da gestão da coisa pública por meio do mecanismo da representação, mas demonstram seu intento de se tornarem coautores do projeto de governo que será executado.

Por ser um procedimento utilizado para o exercício do direito de participação nas comunidades políticas da Contemporaneidade, produz um conhecimento capaz de contribuir para a Administração Estadual, pois a escolha do melhor argumento se dá sob o prisma do pluralismo, contribuindo a razão pública formada nos debates, de forma decisiva, para a manutenção da coesão social nas sociedades democráticas.

Essa forma de construção do planejamento estatal encontra fundamento teórico, inclusive, no pensamento de autores do constitucionalismo democrático como Ackerman (1991) e Haberle (1997), além de Habermas (2003).

O conhecimento auferido durante as audiências públicas realizadas durante o planejamento e elaboração do orçamento estadual é útil para a Administração Pública, pois os dados estatísticos acerca da realidade do Estado, ao serem submetidos às críticas da população, podem ser refutados, permitindo que, dentre as hipóteses disponíveis, seja escolhida a que melhor resistiu às críticas.

Assim, a realização de audiências públicas durante a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado tem por objetivo, da mesma forma, permitir que os cidadãos tenham acesso e possam refutar as informações disponíveis, com o objetivo de que o melhor argumento possa subsidiar a elaboração de políticas públicas democráticas e eficientes.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **We the People**. 1. Foundations. Cambridge, London: The Belknap Press of Havard University Press, 1991.

AZEVEDO, Sérgio de. FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro, 2005, p. 34. ISBN 85-7106-311-7.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. ISBN: 978-85-7308-755-2.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense, 1981.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2015. ISBN 978-85-392-0280-5.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. XIX. ISBN: 978-85-309-5893-0

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e terra, 1986.

BRASIL. Lei nº 7.347, DE 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas sobre direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 março 1964.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jul. 1965.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 18 nov.1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 maio 2000. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em 1 nov. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas

voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em 2 nov.2015.

CANÊDO, Letícia Bicalho. In PINSKY, Jaime; BASSANEZ PINSKY, Carla (orgs). **História da cidadania**. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz &Terra, 2015.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Vasconcelos (Org.). **O Estado de bem- estar social no Século XXI**. São Paulo: LTR, 2007. ISBN: 987.85.361.0987.9.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995. ISBN: 85.02.00344.5.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. ISBN: 978.85.450.0045.7

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. ISBN 978.85.8229.002.6

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2ª. ed. São Paulo: RT, 2005.

FERRAZ JR. TERCIO SAMPAIO. **Introdução ao Estudo do Direito**. Técnica, decisão, dominação. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3ª. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GADAMER, Hans- Georg. **El Giro Hermenéutico**. Madrid: Cátedra, 1995.

GALUPPO, Marcelo C. **Igualdade e diferença**. Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GORDILHO, Agustin. **Princípios gerais de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e "Procedimental" da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **O discurso filosófico da modernidade**. 2ª ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda; Nova Enciclopédia, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**, ou Materia, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 265-266 ISBN: 85-7308-643-2.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito II**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

MACINTYRE, Alasdair. **Depois da virtude**. Bauru, SP: Edusc, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da. NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001. ISBN: 85.02.03228.3.

MELO, Cristina Andrade. O princípio da impessoalidade: a audiência pública como contributo à imparcialidade estatal. *In*: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula (Coord.) **Tendências e Perspectivas do Direito Administrativo**: uma visão da escola mineira. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 287-305. ISBN 978-85-7700-576-5.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo; Brasília: Saraiva; IDP, 2008.

MINAS GERAIS. Lei Delegada Estadual nº 5, de 28 de agosto de 1985. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 28 ago. 1985. Disponível em: <  
[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=5&comp=&ano=1985&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=5&comp=&ano=1985&aba=js_textoAtualizado#texto)> Acesso em 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 21 set. 1989. Disponível em: <  
<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em 1 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 10.628, de 16 de janeiro de 1992. Estabelece a organização e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído no artigo 231 da Constituição do Estado. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 16 jan. 1992. Disponível em: <

[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10628&comp=&ano=1992&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10628&comp=&ano=1992&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Resolução nº 5.117, de 13 de julho de 1992. Contém normas complementares ao regimento interno para a realização de audiências públicas regionais de comissão permanente da assembleia legislativa. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 13 jul. 1992. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5117&comp=&ano=1992&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5117&comp=&ano=1992&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Deliberação nº 1.026, de 23 de fevereiro de 1994. Aprova o regulamento das audiências públicas regionais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 23 fev. 1994. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=1026&comp=&ano=1994&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=1026&comp=&ano=1994&aba=js_textoOriginal#texto)>Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Emenda à Constituição Estadual nº 12, de 1 de setembro de 1994. Acrescenta parágrafos ao art. 157 da Constituição do Estado. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1 set. 1994. Disponível em:

<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=12&comp=&ano=1994&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=12&comp=&ano=1994&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 02 nov.2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.051, de 29 de dezembro de 1995. Aprova o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- PMDI- e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 29 dez. 1995. Disponível em: <

[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12051&comp=&ano=1995&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12051&comp=&ano=1995&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Emenda à Constituição Estadual nº 25, de 07 de julho de 1997. **Dá nova redação ao parágrafo 5º do art. 157 da Constituição do Estado**. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 07 jul. 1997. Disponível em:<

[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=25&comp=&ano=1997&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=25&comp=&ano=1997&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 02 nov.2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 11.745, de 16 de janeiro de 1995. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 16 jan. 1995. Disciplina a realização de audiências públicas regionais, nos termos do § 5º e seguintes do artigo 157 da Constituição do Estado. Disponível em:<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11745&comp=&ano=1995&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11745&comp=&ano=1995&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 1 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 31 jan. 2002. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da administração estadual. Disponível em:<

[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14184&comp=&ano=2002&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14184&comp=&ano=2002&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 2 nov.2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 15033, de 20 de janeiro de 2004. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o período 2004-2007. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 20 jan. 2004. Disponível em:<

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova->

[min.html?tipo=LEI&num=15033&comp=&ano=2004&texto=consolidado#texto](#)>Acesso em 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 15472, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental- PPAG- para o período 2005-2007 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 13 jan. 2005. Disponível em: <

[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15472&comp=&ano=2005&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15472&comp=&ano=2005&aba=js_textoOriginal#texto)>Acesso em 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 16919, de 06 de agosto de 2007. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 6 ago. 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2008 e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=16919&comp=&ano=2007&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=16919&comp=&ano=2007&aba=js_textoOriginal#texto)>Acesso em 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.710, de 08 de agosto de 2008. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 8 ago. 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2009 e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17710&comp=&ano=2008&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17710&comp=&ano=2008&aba=js_textoAtualizado#texto)> Acesso em 1 nov.2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.313, de 06 de agosto de 2009. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 6 nov. 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2010 e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18313&comp=&ano=2009&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18313&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto)>Acesso em 1 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 18694, de 04 de janeiro de 2010. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 4 Jan. 2010. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011, para o exercício de 2010. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova/min.html?tipo=LEI&num=18694&comp=&ano=2010&texto=original#texto>>Acesso em 02 nov. 20015.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.099, de 09 de agosto de 2010. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 09 ago. 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19099&comp=&ano=2010&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19099&comp=&ano=2010&aba=js_textoAtualizado#texto)> Acesso em 01 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.417, de 03 de janeiro de 2011. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 3 jan. 2011. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011 –, para o exercício de 2011. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19417&comp=&ano=2011&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19417&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto)>Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.626, de 17 de janeiro de 2013. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 17 jan. 2013. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015, para o exercício de 2013. Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20626&comp=&ano=2013&texto=original#texto>> Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.149, de 15 de janeiro de 2014. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 15 jan. 2014. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2012-2015, para o exercício de 2014. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21149&comp=&ano=2014&texto=original#texto>> Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.694, de 09 de abril de 2015. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015, para o exercício 2015. Belo Horizonte, 9 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21694&comp=&ano=2015&texto=original#texto>> Acesso em 02 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.774, de 09 de junho de 2015. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Belo Horizonte, 9 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015&aba=js_textoOriginal#texto)>

MORRISON, Wayne. **Filosofia do direito**: dos gregos ao pós- modernismo; tradução de Jefferson Luiz Camargo; revisão técnica Gildo Sá Leitão Rios. 2ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. ISBN: 978-85-7827-579-2.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em 01/11/2015

OLIVEIRA, Marcelo A. Cattoni de. **Devido Processo Legislativo**: Uma Justificação Democrática do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo. Belo Horizonte, Mandamentos, 2000.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. ISBN 85-203-2225-5.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 10 e p. 95-96. ISBN 85-203-2225-5.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

POPPER, Karl Raimund. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária; tradução de Milton Amado. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia: São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

\_\_\_\_\_. **A lógica da pesquisa científica**; tradução de Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota. 2ª. ed. São Paulo: Cultrix, 2013, ISBN 978-85-316-1250-3.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Rio de Janeiro: Ed. 70, 1991.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 28ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANDEL, Michael. **Liberalism and the limits of justice**. Cambridge: Cambridge University, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TAYLOR, Charles. **Argumentações filosóficas**. São Paulo: Loyola, 2000.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica y Jurisprudencia**. Trad. Luiz Dies- Picazo Ponce de León. Madrid: Taurus, 1964, 1997 (2ª. ed.).

WALZER, Michael. **Da tolerância**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Las esferas de la justiça: una defensa del pluralismo y la igualdad**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1997.