

## A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

*Leandro Konzen Stein*<sup>1</sup>

### RESUMO

A participação popular tem ganhado destaque no contexto das teorias contemporâneas da democracia. A deliberação adquire ares de condição de possibilidade e legitimidade das políticas públicas tendentes a levar a cabo as demandas sociais. Nesse sentido, o município constitui espaço privilegiado, tendo em vista o texto constitucional que o consagrou como ente federativo, atribuindo-lhe inúmeras competências, a partir da adoção implícita do princípio da subsidiariedade. Ademais, é no município que o capital social é mais arraigado, devido à noção de pertencimento e de espírito cívico. Nesse sentido, entendemos que o município de Porto Alegre, com as experiências do Orçamento Participativo e, mais hodiernamente, da Governança Solidária Local, trata-se de campo de análise perfeito para verificar quais são as condições e pressupostos necessários à construção de uma democracia deliberativa no âmbito local.

### PALAVRAS-CHAVE

Participação social; democracia deliberativa e município.

### ABSTRACT

The popular participation has gained prominence in the context of contemporary theories of democracy. The deliberation has become condition of possibility and legitimacy of public policies designed to carry out social demands. Accordingly, the council is a privileged space, in view of the constitutional text that has it as a federal element, giving it many powers from the implicit adoption of the principle of subsidiarity. Moreover, it is in the council that the social capital is more entrenched,

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Integrante dos Grupos de Estudos e Pesquisas: “Estado, Administração Pública e Sociedade” e “Jurisdição Constitucional Aberta”, ambos vinculados ao CNPq. Advogado. E-mail: leandrostein@gmail.com.

because the notion of belonging and civic spirit. Therefore, the council of Porto Alegre, with the experiences of the Participative Budget and, more recently, the Local Supportive Governance, is a perfect analysis field to verify which are the conditions necessities to the construction of a deliberative democracy in the local space.

### KEYWORDS

Social participation, deliberative democracy and council.

### INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea passa por profundas mudanças, em face do declínio do liberalismo e do surgimento de tentativas de radicalizar a democracia, que podem ser aglutinados no republicanismo e no procedimentalismo, ou ainda, numa terceira via, recentemente classificada de cooperativismo reflexivo.

No Brasil, esse processo de democratização do Estado e da instauração de uma nova relação do mesmo com a Sociedade ganha força com a Constituição Federal de 1988 que estabelece o princípio democrático com primazia absoluta.

Todavia, a deliberação política também é regulada, em nosso sistema normativo-constitucional, pelo princípio da constitucionalidade, isto é, pelo respeito aos direitos e garantias fundamentais expressos no texto magno que serão os pressupostos normativos da formação pública da opinião e da vontade não-coatadas.

Além disso, as modernas teorias políticas e sociológicas advogam outros pressupostos (empíricos ou externos ao sistema jurídico) para uma participação efetiva da cidadania, que se podem aglutinar no amplo conceito de capital social que irá revelar a importância do histórico e do sentido de pertencimento à comunidade.

Na efetivação desses pressupostos assume destaque ímpar o ente público municipal, eis que é *locus* privilegiado de efetivação de uma participação calcada no espírito cívico, visto que o sentimento identidade coletiva é muito maior do que nos demais entes federativos, além de possibilitar um diálogo mais dinâmico em face das próprias características do espaço local que congrega um número menor de cidadãos que os Estados e a União.

Desse modo, nesse artigo, buscaremos (a) estabelecer um quadro panorâmico das diversas possibilidades conceituais da democracia radicalizada, é dizer, de democracia participativa em oposição à tradicional concepção liberal de soberania restrita ao voto, para (b) visualizando os pressupostos normativos (internos) e empíricos (externos) à participação social no município, (c) perquirir sobre a eficácia das formas de deliberação democrática no município de Porto Alegre, notadamente o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local.

## 1 DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A DELIBERAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – LIBERALISMO, REPUBLICANISMO, PROCEDIMENTALISMO E COOPERATIVISMO REFLEXIVO

Não é novo o fato de que há muito vem perdendo força o liberalismo clássico e seu modelo representativo de democracia política. O paradigma liberal-burguês de administração pública e exercício da soberania popular na escolha de representantes está em franco declínio. A ideia elitista schumpeteriana<sup>2</sup> de democracia como método, e não como fim em si mesma<sup>3</sup>, que dominou o pensamento político até a década de 1970, é corolário do liberalismo burocrático e, também, da forma renovada do capitalismo (interventivo), o *Welfare State*. Como aponta Rogério Leal:

*Esta leitura do Estado como condições e possibilidades de governos regidos pelos termos da Lei, portanto, não é suficiente quando se pretende enfrentar os conteúdos reais da existência de sociedades dominadas pelas contradições econômicas e culturais e das cidadanias esfaceladas em sua consciência política. Em outras palavras, a Democracia Liberal, ao designar um único e verdadeiro padrão de organização institucional baseado na liberdade tutelada pela lei, na igualdade formal, na certeza jurídica, no equilíbrio entre os poderes do Estado, abre caminho à conquista da unanimidade de um conjunto de atitudes, hábitos e procedimentos, os quais, geralmente, refletem a reprodução do **status quo** identificado com projetos de sociedade mais corporativos do que comunitários. Em tal quadro, compete ao Estado o Direito tão-somente regular as formas de convivência social e garantir sua conservação; a economia se converte numa questão eminentemente privada e o direito, por sua vez, se torna predominantemente direito civil, consagrando aos princípios jurídicos fundamentais ao desenvolvimento capitalista, como os da autonomia da vontade, da livre disposição contratual e o da *pacta sunt servanda*<sup>4</sup>.*

As formas tradicionais de democracia têm, portanto, se modificado em função do declínio da ideologia liberal e do renascimento do republicanismo:

*[...] na Itália renascentista, Maquiavel (Niccolò Machiavelli) e vários contemporâneos seus concluíram que o êxito ou o fracasso das instituições livres*

<sup>2</sup> Cf. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

<sup>3</sup> “A redução da abrangência da soberania permite a Schumpeter limitar o papel do povo ao de produtor de governos, isto é, aquela instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que seria o mais qualificado para governar. Através dessa operação o povo permanece como fundamento em última instância da política democrática em apenas uma condição, a saber, na condição de árbitro das disputas entre as elites.” AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 566.

<sup>4</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 31-32.

*dependia do caráter dos cidadãos, ou seja, de sua “virtude cívica”. Segundo uma interpretação consagrada do pensamento político anglo-americano, essa escola “republicana” de humanistas cívicos foi posteriormente superada por Hobbes, Locke e seus sucessores liberais. Enquanto os republicanos enfatizavam a comunidade e as obrigações dos cidadãos, os liberais ressaltavam o individualismo e os direitos individuais. [...]*

*Nos últimos anos, porém, uma onda revisionista varreu a filosofia política anglo-americana. [...] Segundo os revisionistas, existe uma importante tradição republicana ou comunitária que vem desde os gregos e Maquiavel, passando pela Inglaterra do século XVII, até os constituintes americanos. Em vez de exaltarem o individualismo, os novos republicanos evocam a eloquente exortação comunitária<sup>5</sup>.*

A República pressupõe ampla divulgação e abertura da administração ao controle da cidadania que deve fazer-se ouvir seja na assembleia de cidadãos (democracia direta, como na Grécia Clássica), seja por meio de representantes (democracia representativa):

*Enquanto o principado no sentido clássico da palavra, a monarquia de direito divino, as várias formas de despotismo, exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos de despotismo, exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos a justificam, a república democrática – **res publica** não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige que o poder seja visível: o lugar onde se exerce o poder em toda forma de república é a assembleia dos cidadãos (democracia direta), na qual o processo de decisão é **in re ipsa** público, como ocorria na agora dos gregos; nos casos em que a assembleia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público de modo a que qualquer cidadão a elas possa ter acesso<sup>6</sup>.*

Rousseau é um dos nomes destacados do republicanismo (que remonta a Aristóteles). O autor francês é contrário a associações secundárias de indivíduos, ou seja, opõe-se à democracia de grupos, temendo o sectarismo que pode advir de uniões parciais (não totais, como no Estado: *volonté générale*) de indivíduos que pensam da mesma forma:

*Rousseau mostra como a existência de “associações parciais” prejudica a vontade geral. Ele diz que “tal deliberação pode ser vantajosa para uma pequena comunidade, mas muito prejudicial para a grande comunidade”. O termo deliberação tomado nesse sentido particular aparece precisamente naquelas passagens em que Rousseau condena aqueles grupos que normalmente constituem o eixo principal da discussão política: os grupos ou as partes que se enfrentam numa troca de argumentos<sup>7</sup>.*

<sup>5</sup> PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 101.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 30.

<sup>7</sup> MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. *A democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 24.

Essa concepção trará sérias consequências no que se refere à deliberação política e à formação democrática da opinião e da vontade. Rousseau encara a deliberação pública (entendida como processo de formação da opinião e da vontade) como perigosa. Como explica o professor do Departamento de Política da Universidade de Nova York, Bernard Manin: “Para Rousseau os indivíduos já sabem o que querem quando vão a uma assembleia pública para decidir algo em comum, porém qualquer ato de persuasão empreendido pelos outros pode corromper sua vontade e oprimi-la.”<sup>8</sup>

Ou seja, Rousseau pregava que o indivíduo que precisa tomar uma decisão (no âmbito da esfera pública) já sabe antes o que quer. Em outros termos, a vontade geral é prévia à discussão pública dos temas que afetam a vida comunitária, sendo esta desnecessária e, mesmo perigosa.

Veja-se, portanto que o liberalismo clássico e o comunitarismo exacerbado são dois vertentes ideológicas antagônicas que – para melhor operação do princípio democrático e da cidadania ativa – devem encontrar um ponto de equilíbrio.

*Acredito que seja indiscutível a preocupação liberal com o efeito corrosivo que a política majoritária desenfreada pode ter sobre as liberdades civis e políticas. No entanto, o modelo deliberativo de democracia pode fornecer certos conceitos, bem como soluções institucionais, para mitigar e, talvez, transcender a velha dicotomia entre a ênfase liberal nas liberdades e direitos individuais e a ênfase da teoria democrática na deliberação coletiva e na formação da vontade*<sup>9</sup>. [Grifou-se].

É dizer: tanto o liberalismo quanto o republicanismo (ou comunitarismo, em sua vertente contemporânea) apresentam falhas que devem ser resolvidas por meio de uma síntese superior que concretize efetivamente os pressupostos democráticos.

Como explica o discípulo e substituto de Habermas, Axel Honneth, a distinção fundamental entre paradigmas de Estado democrático contemporâneos é entre os modelos liberal e republicano, somando-se, hoje, o paradigma intermediário de Habermas, qual seja, a democracia procedimental, a qual pressupõe deliberação e participação efetiva da cidadania. Contudo, essa distinção é mais didática e simplificadora do que o quadro efetivo, haja vista que vários autores não se filiam a qualquer dessas correntes:

*Com essa posição estou unindo-me, até certo ponto, ao diagnóstico de Habermas, no qual liberalismo e republicanismo são apresentados como os dois paradigmas prevaletentes na teoria do Estado constitucional democrático [...]. Se for somado a essas duas alternativas o conceito processual de democracia desenvolvido por Habermas, há duas abordagens radicais que estão tentando, de pontos de vista contrários, defender uma ideia normativa mais substantiva de formação democrática da vontade conjunta vis-à-vis a perspectiva liberal de política. Tais conceitos*

<sup>8</sup> MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. op. cit., p. 25.

<sup>9</sup> BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson Luis. MELO, Rúrion Soares. *A democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 64.



*padronizados – liberalismo, republicanismo, procedimentalismo – sempre correm o risco de serem simplificações exageradas. Pode-se facilmente perder de vista as diferenciações e as restrições com que as várias posições tentam evitar estereótipos precipitados<sup>10</sup>.*

No plano normativo, o modelo sintético de Estado/Sociedade/Direito é o novel paradigma do Estado Democrático de Direito que desponta do final dos anos 1970, assim conceituado por Bolzan de Moraes:

*O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação **melhorada** das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e, passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o **democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica.** E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência<sup>11</sup>.*

Assim, os elementos centrais do novo paradigma informador do Direito e da sociedade podem ser resumidos, grosso modo: (a) na *radicalização da democracia*, mormente a participativa, tendo o cidadão amplo acesso às estruturas estatais o que permitiu o crescimento das demandas sociais por políticas públicas, além de possibilitar uma saudável função fiscalizadora; e (b) a *realização ótima dos direitos fundamentais* (de todas as gerações ou dimensões), por intermédio da positivação e imutabilidade (cláusulas pétreas e cláusula da ‘proibição de retrocesso social’) de conquistas sociais, ora plasmadas no Texto Magno.

Essa inversão da lógica democrática na contemporaneidade advém do fato de que não mais se valorizam os fins, mas os meios, ou seja, a legitimidade da decisão reside não tanto na decisão em si (como soma de vontades individuais pré-determinadas), mas no processo de formação da decisão: na *deliberação*.

*Diante disso, é necessário alterar radicalmente a perspectiva comum a ambas teorias e ao pensamento democrático: a fonte da legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, ou seja, deliberação. Precisamos, assim, modificar a conclusão fundamental de Rousseau, Sieyès, e Rawls: **uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos.** O processo deliberativo é tanto individualista como democrático: individualista porque cada um participa da deliberação, e democrático por que a decisão tomada pode ser considerada como emanando do povo<sup>12</sup>. [Grifou-se]*

<sup>10</sup> HONNETH, Axel. Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje. In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 63.

<sup>11</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 74-75.

<sup>12</sup> MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. op. cit., p. 31.

A democracia deliberativa assume como natural e importante o conflito na política e não a unanimidade. Interessante observar que elementos desse modelo contemporâneo de democracia (que supera a democracia liberal representativa e o modelo republicano comunitarista) já estavam presentes em autores do início do séc. XX, como John Dewey, que escrevia sobre democracia radical em um período fulcral da história Ocidental: o período entre guerras, no qual surgiam perigosamente ideologias de esquerda e direita que pregavam fins sociais (como o pleno emprego, inclusão social, etc.) à custa da liberdade política: o fascismo e o comunismo rondavam perigosamente a Europa, trajados com roupagem democrática.

*Há comparativamente pouca diferença entre os grupos na esquerda quanto aos fins sociais a serem alcançados. Há bastante diferença quanto aos meios pelos quais esses fins devem ser alcançados e pelos quais eles podem ser alcançados. Essa diferença quanto aos meios é a tragédia da democracia no mundo atual. Os governantes da Rússia Soviética anunciam que, com a adoção da nova constituição, pela primeira vez na história, eles criaram uma democracia. Quase ao mesmo tempo, Goebbels anuncia que o nazi-socialismo alemão é a única forma possível de democracia para o futuro. Possivelmente, há uma certa vaga aclamação daqueles que acreditam em democracia nessas manifestações. Trata-se de algo que, após um período em que se desprezava e se ria da democracia, é agora aclamado<sup>13</sup>.*

Para Dewey a democracia está nos meios e não nos fins:

*[...] a democracia significa não só os fins que até mesmo as ditaduras agora afirmam ser seus fins, segurança para os indivíduos e oportunidade para seu desenvolvimento pessoa. Significa também uma ênfase precípua nos **meios** pelos quais esses fins devem ser cumpridos<sup>14</sup>.*

Dewey é tão original que autores como Honneth entendem que o mesmo se constitui em uma terceira via em relação de enfrentamento do liberalismo político (ao lado do republicanismo e do procedimentalismo): o *cooperativismo reflexivo*.

*Portanto, minha pressuposição de que a teoria de Dewey de democracia oferece uma terceira alternativa para a visão liberal sobre política deve demonstrar quão inapropriados são os argumentos reivindicatórios das duas outras abordagens da democracia radical acerca de seus precedentes teóricos<sup>15</sup>.*

Essa posição de coaduna perfeitamente ao que hoje se entende por democracia participativa (deliberativa e procedimental)<sup>16</sup>, na qual o que legitima as decisões é o processo e não a simples maioria: a diferença está no debate.

<sup>13</sup> FRANCO, Augusto de; POGREBINSCHI, Thamy. *Democracia cooperativa*. Escritos políticos escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: Edipucrs, 2008, p. 129.

<sup>14</sup> FRANCO, Augusto de; POGREBINSCHI, Thamy. *Democracia cooperativa*. op. cit., p. 131.

<sup>15</sup> HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva*. op. cit., p. 67.

<sup>16</sup> Os termos possuem um núcleo comum, qual seja, a radicalização da democracia. Assim, a par de diferenças mínimas, utilizam-se, aqui, esses termos como sinônimos: “Esse modelo deliberativo de

*[...] o mero fato de existência da vontade do maior número não merece por si mesmo nenhum privilégio especial. A vontade da maioria é legítima porque foi determinada ao final de um processo deliberativo em que todos os cidadãos participaram. É o conjunto desses elementos que cria a legitimidade<sup>17</sup>.*

Habermas é hoje o autor mais lembrado quando se fala em democracia e legitimação do Direito, mormente depois do seu livro *Facticidade e Validade*. A proposta habermasiana se ancora num modelo de *política deliberativa* no qual vige um conceito *procedimental de democracia*:

*De acordo com o modelo deliberativo de democracia, para alcançar a legitimidade e a racionalidade nos processos de tomada de decisões coletiva em uma comunidade política, a condição necessária é que as instituições estejam de tal forma arranjadas, de modo que o que é considerado do interesse comum de todos resulte dos processos de deliberação coletiva conduzidos de modo racional e equitativo entre os indivíduos livres e iguais<sup>18</sup>.*

Como explica o próprio Habermas:

*A teoria do discurso, que atribuiu ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assume elementos de ambas as partes, compondo-os de modo novo<sup>19</sup>.*

O direito (e por consequência, as políticas públicas) somente adquire legitimidade quando existe um procedimento democrático de legislação, o qual permite a participação de todos os possíveis atingidos pela norma/política:

*Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas. Ela deve realizar-se em formas de comunicação nas quais é importante o princípio do discurso, em dois aspectos: O princípio do discurso tem inicialmente o **sentido cognitivo** de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição da aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito<sup>20</sup>.*

---

democracia é procedimentalista, visto que enfatiza principalmente certas práticas e procedimentos institucionais para alcançar decisões sobre questões que seriam obrigatórias para todos.” BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson Luis. MELO, Rúrion Soares. *A democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 55.

<sup>17</sup> MANIN, Bernard. *Legitimidade e deliberação política*. op. cit., p. 40-41.

<sup>18</sup> BENHABIB, Seyla. *Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática*. op. cit., p. 50.

<sup>19</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 2, p. 21.

<sup>20</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. op. cit., v. 1, p. 190-191.



A noção de democracia procedimental no marco da teoria do discurso exige certos pressupostos:

*A institucionalização (de uma rede) de discursos (e negociações) tem de se orientar em primeira linha de acordo com o objetivo de cumprir da maneira mais ampla possível os pressupostos pragmáticos comuns de argumentos em geral (acesso universal, participação sob igualdade de direitos e igualdade de chances para todas as contribuições, orientação dos participantes em direção ao entendimento mútuo e incoerção estrutural). A instituição dos discursos, portanto, deve assegurar tanto quanto possível, sob as restrições temporais, sociais e objetivas dos respectivos processos decisórios, o livre trânsito de sugestões, temas e contribuições, informações e razões, de maneira que possa entrar em ação a força racionalmente motivadora do melhor argumento (da contribuição convincente ao tema relevante)<sup>21</sup>.*

Veja-se, portanto, que não se trata de deixar tudo ao arbítrio dos atores sociais que irão decidir de qualquer modo sobre qualquer assunto. Nenhum autor revisionista da democracia tradicional (representativa) nega que existem determinados pressupostos que devem ser satisfeitos para que a deliberação na esfera pública seja efetiva. Ou seja, o Estado Democrático de Direito carrega consigo o princípio democrático, mas esse não se subsume ao princípio da maioria, contendo em si, também, o princípio da constitucionalização (calcado no respeito aos direitos fundamentais).

Além desses princípios que integram o sistema jurídico (pressuposto interno), existem outros pressupostos (externos ao ordenamento) que são as condições materiais (empíricas) que possibilitem uma participação consciente e que levem os cidadãos a pensarem nos interesses comuns e não meramente na defesa de seus interesses privados. São eles: o capital social, o espírito cívico e o sentimento de pertencimento. Nesse sentido, a efetivação desses pressupostos externos (materiais) guarda íntima relação com o espaço local, visto que a deliberação ocorre de forma mais fluida em espaços menores e, principalmente, porque o pertencimento ao município/comunidade é mais destacado do que em relação ao Estado, ou União Federal, mormente em países de dimensões continentais, como o Brasil.

## **2 ELEMENTOS E PRESSUPOSTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO MUNICÍPIO: SUBSIDIARIEDADE, CAPITAL SOCIAL E PODER LOCAL**

O município adquire importância ímpar no pacto federativo brasileiro formulado na Constituição Federal de 1988, passando, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, a ser ente federativo, a teor do artigo art. 1º que versa: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e *Municípios* e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Além disso, o artigo

<sup>21</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 330.

18 reforça a federação de Estados e municípios que é o Brasil ao preceituar que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios*, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

A autonomia conferida aos municípios no pacto constituinte de 1988 é importante indicativo da adoção do princípio da subsidiariedade pelo texto magno. Ou seja, o ente mais próximo do cidadão, no caso o município deve ter prioridade na execução das políticas públicas. Como explica Baracho, a ligação entre federalismo e subsidiariedade é íntima:

*A ideia de subsidiariedade está intensamente ligada à de federação. A aplicação da ideia de subsidiariedade leva à conciliação entre as diversidades mais variadas, sem negar a solidariedade do Estado. Sua ideia está assentada na concepção de uma sociedade plural, dotada de sentido mais amplo do que aquele proposto pela democracia, pois visa não somente à diversidade de opiniões, mas à variedade de capacidade e atuação, com efetivação dos fins individuais e sociais<sup>22</sup>.*

O princípio da subsidiariedade passa a ser, portanto, princípio constitucional implícito de distribuição de competências entre os entes federados, privilegiando, repise-se, o município:

*A subsidiariedade funcionará como critério de distribuição de poderes entre o Estado e os outros entes territoriais sempre que a Constituição não disponha ela própria directamente ou remetendo para outros critérios ou princípios jurídicos acerca das atribuições e competências dos referidos entes territoriais. Assim, a subsidiariedade funcionará plenamente como critério principal de repartição de exercício de poderes, dirigido ao legislador cujo espaço de conformação fica assim mais reduzido, ou não funcionará como critério de repartição de exercício de poderes. Admitir que o princípio da subsidiariedade é um mero critério supletivo ou é um princípio puramente hermenêutico implica a não aceitação da subsidiariedade como princípio constitucional reitor da organização e funcionamento do Estado<sup>23</sup>.*

Ademais, o município é realçado como ente federado privilegiado na concretização democrática e participativa das políticas sociais tendentes a efetivar as promessas constitucionais, em especial os direitos fundamentais. O cidadão vive, pois, no município e não no Estado ou na União Federal:

*A subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo, e prestacional<sup>24</sup>.*

<sup>22</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 89.

<sup>23</sup> MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O Princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Tese de doutoramento. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2001, p 755.

<sup>24</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. op. cit., p. 50.

Outro fator importante, além do princípio da subsidiariedade (e de sua implicação na repartição de competências federativas), também de ordem externa (isto é, alheio ao sistema jurídico constitucional), é o chamado *capital social*.

Os temas da democracia e do capital social estão estreitamente vinculados, mormente desde os escritos seminiais de Robert Putnam nos quais analisa a relação entre desenvolvimento regional e comunidade cívica, primeiramente, na Itália<sup>25</sup> e, posteriormente, nos Estados Unidos<sup>26</sup>. Nesse sentido, ganham força conceitos de participação, espírito cívico, redes, confiança, cultura política, contexto cultural, história republicana, etc.

Veja-se que se privilegia a historicidade e a sociedade civil em detrimento de uma postura estatista e impositiva. As relações horizontais são destacadas, a solidariedade e sentido de pertencimento à comunidade ganham importância:

*A par do que sustentamos até agora, ser cidadão, no âmbito principalmente da Constituição brasileira de 1988, não tem a ver fundamentalmente com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais, pelo fato de que esta cidadania localiza-se em território determinado, mas, notadamente, com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento desta cidadania com o seu espaço e tempo, e fazem que se sintam diferentes, os que possuem uma mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades<sup>27</sup>.*

Schmidt conceitua capital social como um “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital.”<sup>28</sup>

D’Araújo traz um conceito de capital social mais vinculado à confiança entre os diversos atores sociais: “[...] as relações informais e de confiança que fazem com que as pessoas ajam conjuntamente em busca de um bem comum são fundamentais para que novas e velhas organizações da sociedade civil possam prosperar e dar oportunidade de participação aos que ainda carecem de engajamento ou de proteção.”<sup>29</sup>

Destarte, a confiança mútua e o sentido de pertencimento são mais propícios em espaços menores no qual a identidade se forma, é a chamada *comunidade cívica* que se caracteriza “[...] pela existência de fortes obrigações dos cidadãos com a comunidade,

<sup>25</sup> PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000. (originalmente publicado em 1993 com o título *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*.)

<sup>26</sup> PUTNAM, Robert. *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2002. (originalmente publicado com o título *Bowling alone*).

<sup>27</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. op. cit., p. 50.

<sup>28</sup> SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 1760.

<sup>29</sup> D’ARAÚJO, Maria Celina Soares. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003, p. 45.

expressas em intensa participação, em mecanismos de igualdade política, em sentimentos de solidariedade, de confiança e de tolerância e em densas redes de associações. O compromisso cívico se expressa no empenho dos cidadãos em prol de bens públicos.”<sup>30</sup>.

A participação social na gestão dos interesses locais é condicionada a esses elementos, sendo indispensável que se estabeleçam mecanismos capazes de garantir formas de inclusão democráticas no município, *locus* privilegiado dessa nova articulação entre Estado e Sociedade. Como explica Hermany:

*De fato, nas esferas mais determinadas, de menor extensão, é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional. Esta redefinição do centro de debate acerca dos locais de poder pode contribuir para retornar a centralidade ao cidadão, atualmente ofuscado pelo complexo conjunto de inter-relações da economia globalizada*<sup>31</sup>.

Não se quer dizer que a deliberação dos cidadãos no município seja livre de qualquer condicionante, ou seja, o debate público pode ser desvirtuado:

*Um modelo deliberativo de democracia propõe uma condição necessária, mas não suficiente, de racionalidade prática, pois, como em qualquer processo, o modelo pode ser mal interpretado, mal empregado e mal usado. O modelo discursivo adota algumas precauções contra seus próprios abusos e maus usos, pois que a condição de reflexividade embutida no modelo possibilita que os abusos e maus usos no primeiro nível sejam confrontados num segundo, o metanível do discurso. Do mesmo modo, a chance igual de todos os implicados iniciarem tal discurso de deliberação sugere que nenhum resultado é *prima facie* fixado, mas pode ser revisado e sujeito a uma reavaliação*<sup>32</sup>.

Para evitar isso, imperioso o respeito aos ditames constitucionais como forma de garantir uma formação da vontade municipal não-coatada<sup>33</sup>:

<sup>30</sup> SCHMIDT, João Pedro. Capital Social e Políticas Públicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 436.

<sup>31</sup> HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: UNISC/IPR, 2007, p. 251.

<sup>32</sup> BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. op. cit., p. 55. Nesse sentido também o alerta de Hermany: “Com efeito, é no espaço local que, em caso de desvinculação dos princípios constitucionais, se pode fortalecer oligarquias com atuação mais nociva do que no espaço nacional. Assim, é imprescindível, no âmbito de um direito social condensado, que a análise do espaço local, como esfera potencial para a articulação da sociedade, seja efetuada como meio para a concretização dos princípios constitucionais.” HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local*. op. cit., p. 253.

<sup>33</sup> “Habermas, lembrando Hanna Arendt, refere que o fenômeno do poder moderno não se caracteriza como a chance de impor, no âmbito de uma relação social, a sua própria vontade contra vontades opostas, mas, sim, o potencial de uma vontade comum formada numa comunicação não coatada, isto

*[...] o espaço local deve se traduzir em um contexto de efetivação das garantias constitucionais, não sendo suficiente a simples abertura dos espaços decisórios à sociedade, em função dos riscos representados pela eventual ausência de requisitos substanciais mínimos. É essa perspectiva que deve ser considerada para a viabilização de um direito social condensado como espécie de direito social que compatibilize a atuação dos atores sociais, potencializada na esfera local, com referenciais institucionais mínimos representados pela Constituição<sup>34</sup>.*

Conclui-se pela existência de determinados pressupostos jurídico-positivos para a participação seja efetiva e não meramente formal ou dirigida (seja pelo Estado ou por outros atores sociais). Ou seja, devem existir diretivas normativas cogentes que são guias das decisões estatais. Em outras palavras, não existe plena autonomia social na definição das políticas públicas que deverão ser levadas a cabo pelo Estado, eis que existem parâmetros normativo-constitucionais previamente definidos – pela própria sociedade expressa no Poder Constituinte, e não por algum ente metafísico ou religioso – como condição prévia de possibilidade ao jogo democrático:

*O Estado de que estamos falando, pois, não se confunde com a instituição jurídica que toma corpo em seus poderes institucionais, mas é espaço de comunicação e explicitação de um mundo da vida ordenado por marcos normativos fundantes, vetores axiológicos positivos que estabelecem as regras do jogo democrático, a partir do qual se tem, tão-somente, um mínimo existencial assegurado, um plexo de prerrogativas e garantias que se postam como conquista histórica da humanidade em seu envolver. No mais, tudo pode e precisa ser construído, dependendo da capacidade criativa que temos de superar nossas próprias limitações, categorias restritivas das possibilidades existenciais intersubjetivas que nos prometeu a racionalidade moderna<sup>35</sup>.*

Os direitos fundamentais e os princípios constitucionais desempenham papel primordial nesse sentido. Ademais, importante não descurar do fato de que a lógica da democracia representativa não pode ser nunca substitutiva da sua forma institucionalizada (representação parlamentar):

*Verifica-se claramente que a estratégia de fortalecimento do poder local deve estar associada a novas concepções de gestão, amparadas na ampliação dos mecanismos de democracia participativa, sem suplantar, conforme referências anteriores, estratégias institucionais representativas, indispensáveis à garantia de padrões constitucionais<sup>36</sup>.*

---

porque o poder nasce da capacidade humana de agir ou de fazer algo, associando-se com outros e entendendo-se com eles. Todavia, isto só ocorre em espaços próprios em que possam se desenvolver estruturas de intersubjetividade formadas a partir de interlocuções não deformadas.”. LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. op. cit., p. 19-20.

<sup>34</sup> HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local*. op. cit., p. 255.

<sup>35</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. op. cit., p. 53.

<sup>36</sup> HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local*. op. cit., p. 269.



Vistos os pressupostos teóricos de uma democracia contemporânea no sentido participativo e procedimental como forma de superação do paradigma eleitoralista liberal de democracia meramente representativa, passamos a trazer à baila algumas experiências concretas de tentativas locais de efetivação dos direitos de participação política (deliberação na esfera pública) ocorridos nas últimas décadas no município de Porto Alegre. São elas: o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local.

### 3 EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

Porto Alegre é, sem dúvida, um dos exemplos mais frutífero de uma nova relação entre poder público e sociedade na América Latina. Pioneira na efetivação do paradigma da gestão compartilhada<sup>37</sup> do interesse público, a cidade instituiu, ao final da década de 1980, o conhecido Orçamento Participativo:

*O orçamento participativo de Porto Alegre foi e é fruto de um processo de mudanças de paradigmas no âmbito das políticas públicas de gestão e inclusão social, aliado a uma nova forma de reflexão sobre o Estado e a sociedade no país. Suas estruturas funcionais e mesmo de concepção, foram se aperfeiçoando ao logo do tempo, notadamente em face de demandas, desafios e dificuldades que surgiram no percurso de sua efetivação<sup>38</sup>.*

O Orçamento Participativo surge da tomada de consciência da cidadania insuflada pela onda de redemocratização do país iniciada na década de 1980. As administrações anteriores eram fundadas no clientelismo e no populismo (ou mesmo no autoritarismo como no período mais duro da ditadura). Como explica Leal:

*Não se pode dizer, por outro lado, que tais problemas ou necessidades sociais das populações mais carentes não foram de forma alguma atendidas pelas administrações anteriores, mas o que marca a diferença desta proposta sob exame é a forma pela qual foram atendidas tradicionalmente (é bem verdade que em quantidade e qualidades menores, consoante dados estatísticos existentes), a saber, de forma clientelista e por vezes populista, como se fosse um favor que o governo estivesse prestando à população, perdendo-se a noção cívica do interesse e do serviço público vinculado às necessidades comunitárias. Tais cenários estimularam uma certa passividade política da cidadania, restringindo-a a consumidora de préstimos oriundos da benevolência dos poderes instituídos, sem maior oportunidade de discussão e participação social<sup>39</sup>.*

<sup>37</sup> Sobre os elementos constitutivos da gestão pública compartilhada, conferir LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. op. cit., p. 50 e ss.

<sup>38</sup> LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In.: \_\_\_. (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 397.

<sup>39</sup> LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. op. cit., p. 398.

A tradição política de Porto Alegre, mesmo e especialmente durante o período do regime ditatorial militar, é ímpar, trazendo forte conteúdo de resistência ao autoritarismo do governo central, fortalecendo, em consequência, a noção de comunidade e de pertencimento político. É o que constata Boaventura de Souza Santos:

*Porto Alegre é uma cidade de grande tradição democrática, uma sociedade civil forte e organizada. A ditadura militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre. Um exemplo: devido à pressão exercida pela oposição democrática contra as instituições repressivas da ditadura, os prisioneiros políticos não podiam ser "presos com segurança" na cidade, e muitas vezes eram levados para fora de Porto Alegre, habitualmente para São Paulo. A oposição foi dirigida por intelectuais, por sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que incluía as organizações clandestinas que se opunham à ditadura militar - quer socialistas e comunistas, quer revolucionário-cristãs. Dado que a situação política tornava inviável quase toda a luta política em nível nacional, as organizações acima citadas centraram a sua atividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários, como as associações de rua e de moradores, os clubes de futebol, as cooperativas, os clubes de mães, os grupos culturais etc. Estes movimentos e organizações tanto possuíam uma natureza geral como se ocupavam de exigências específicas, especialmente a luta por linhas de ônibus, a luta por redes de esgoto ou pela pavimentação das ruas, a luta pela habitação e por centros de saúde etc. Desse modo, emergiu um movimento popular poderoso e diversificado que, no início dos anos 80, se envolveu profundamente na administração local<sup>40</sup>.*

Avritzer explica o processo de formação de OP em Porto Alegre, destacando os aspectos sociais (cultura política e capital social) e institucionais (Constituição Federal de 1988 que privilegiou a democracia participativa):

*O processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia da cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional.<sup>41</sup>*

<sup>40</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos para democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 463-464.

<sup>41</sup> AVRITZER, Leonardo. *Modelos de deliberação democrática*. op. cit., p. 575.

O Orçamento Participativo caracteriza-se por abrir o orçamento municipal à participação da sociedade, ou seja, existe deliberação pública sobre a alocação de recursos, sobre lei de diretrizes orçamentária, lei de orçamento anual e mesmo do plano plurianual:

*O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento.*<sup>42</sup>

Os princípios do orçamento participativo, enquanto política pública, são quatro: publicidade, universalidade da participação, prestação de contas e auto-regulamentação<sup>43</sup>.

*O orçamento participativo (que doravante designarei como OP) é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal. Os três princípios são os seguintes:*

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, status ou prerrogativas especiais;*
- b) a participação é dirigida por urna combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;*
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” - critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades - e de “critérios técnicos” - critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo*<sup>44</sup>.

Em síntese, o objetivo primordial do Orçamento Participativo “é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões.”<sup>45</sup>

<sup>42</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Orçamento participativo em Porto Alegre*. op. cit., p. 466-467.

<sup>43</sup> MANTOVANELLI JUNIOR, Oklinger. Orçamento participativo enquanto política e gestão multicêntrica. In: \_\_\_\_\_. *Políticas públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica à luz da experiência de Porto Alegre*. Blumenau: Edifurb, 2006, p. 104.

<sup>44</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Orçamento participativo em Porto Alegre*. op. cit., p. 467.

<sup>45</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Orçamento participativo em Porto Alegre*. op. cit., p. 471.

No ano de 2005, contudo, houve uma mudança de rumos, implantando-se, em face da emergência de um novo partido política na Prefeitura Municipal, o Programa de Governança Solidária Local, pretendendo ampliar a capacidade de participação da cidadania municipal, tendo em vista o capital social acumulado em Porto Alegre ao longo dos anos de OP.

Mais do que discutir com a sociedade o orçamento público, a Governança pretende ser um instrumento de completa gestão compartilhada do interesse público, estabelecendo uma nova relação de cooperação entre Estado e Sociedade e Mercado:

*Em síntese esse novo programa visa a ensaiar um novo sistema de governança por meio da articulação de redes sociais de participação política democrática, inicialmente em 17 regiões do município e, em seguida, nos seus bairros e vilas. Por meio dessas redes de base territorial as ações de governo e as iniciativas da sociedade poderão ser combinadas e sinergizadas em prol do desenvolvimento das pessoas e comunidades que vivem, moram e trabalham em todas as localidades do município. Trata-se de um novo sistema de governança porque, baseado na democracia participativa e na parceria entre governo e sociedade, estimula o protagonismo e o empreendedorismo dos cidadãos e a sua co-responsabilidade na gestão compartilhada das ações públicas<sup>46</sup>.*

A cidadania participa então da vida da cidade e não apenas vota sobre a dotação de recursos orçamentários:

*Para tanto, foi necessário, em primeiro lugar, não restringir a participação cidadã apenas à disputa em torno de prioridades governamentais que atendessem aos interesses particulares de um grupo, setor ou localidade. Não se podia mais desperdiçar o imenso potencial das comunidades e dos indivíduos dirigindo-o ou canalizando-o somente para exigir do governo essa ou aquela ação pontual, desconectada de um sonho de futuro, de um diagnóstico e de um planejamento participativos. Isso estava gerando dispersão de esforços, em alguns casos transformando as instâncias de participação em campos de confronto, tendo como resultado experiências de democracia de baixa intensidade e com alto grau de antagonismo<sup>47</sup>.*

Assim, a Governança se coaduna com os pressupostos fundantes da moderna teoria democrática, visualizando a importância da coordenação Estado/Sociedade Civil.

Esses instrumentos da cidade de Porto Alegre são muito importantes não só como produtos, mas como produtores de capital social. Em outros termos: não cabe apenas à sociedade pressionar o Estado, mas esse também deve se abrir à participação, por meio de mecanismos institucionais que legitimem suas políticas, social que mobilizem os indivíduos.

<sup>46</sup> FEIJÓ, Jandira; DE FRANCO, Augusto. (Orgs.). *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008, p. 40.

<sup>47</sup> FEIJÓ, Jandira; DE FRANCO, Augusto. (Orgs.). op. cit., p. 42.

[...] a densificação da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual<sup>48</sup>.

É o aspecto didático do Orçamento e da Governança que, não se excluem, mas se complementam:

*O Orçamento Participativo possibilitou que a população definisse onde deveriam ser aplicados os recursos do orçamento estatal, contudo não definiu como promover o desenvolvimento local sustentável. A Governança Solidária Local oferece a possibilidade de serem levados em conta todos os recursos públicos de uma comunidade - além de estimular o espírito empreendedor, a co-responsabilidade e a participação de uma agenda de prioridades com, vistas à sua emancipação. Um não impede a existência do outro; são as faces de uma mesma moeda. Num estado, porém, onde a polarização faz parte do cotidiano, propor qualquer tipo de convergência leva sempre a uma intensa disputa. E haja paciência, tolerância e exercício democrático do diálogo e respeito às divergências<sup>49</sup>.*

Leal sintetiza o novo modelo de Estado que se espera num contexto democrático:

*O Estado como novíssimo movimento social, assim, é um Estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém o monopólio da meta-governação, ou seja, o monopólio da articulação - fundada nos princípios constitucionais que o informam, notadamente os atinentes aos direitos e garantias fundamentais -, no interior da nova organização política. A experimentação externa do Estado nas novas funções de articulação societal deve igualmente ser acompanhada por experimentação interna, ao nível do desenho institucional que assegura com eficácia democrática essa articulação<sup>50</sup>.*

Conclui-se, desse breve apanhado, que Porto Alegre é um exemplo ímpar em termos de participação social no município, chamando a atenção de intelectuais e gestores públicos em todo o mundo por sua capacidade de mobilização social na defesa do interesse público de modo democrático e inclusivo.

<sup>48</sup> LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunise, 2008, p. 197.

<sup>49</sup> FEIJÓ, Jandira; DE FRANCO, Augusto. (Orgs.). op. cit., p. 38.

<sup>50</sup> LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social. op. cit., p. 201-202.



## CONCLUSÕES

As novas formas de democracia participativa operadas no espaço público porto-alegrense dão uma boa ideia da importância do Município, enquanto ente federativo privilegiado na participação social.

Contudo, viu-se que essa participação deve ser fundada em pressupostos normativos e empíricos que garantam que a deliberação seja efetiva (capital social e sentimento de pertencimento à comunidade) e pautada pelo respeito aos direitos fundamentais (aspectos normativo-constitucionais).

O espaço local, pela proximidade dos atores que irão dialogar, é espaço privilegiado da deliberação democrática entre cidadãos na gestão dos interesses coletivos.

Não se pode olvidar que a democracia participativa não é uma estrutura, não cabendo em falar em projetos definitivos e cristalizados; ao contrário, a democracia é um processo de contínuo aperfeiçoamento. A abertura da administração municipal à cidadania é uma constante, tendo como norte uma gestão efetivamente compartilhada entre Estado e Sociedade. Avaliar os limites e possibilidades, sem descuidar dos pressupostos normativos e empíricos, da participação popular é imprescindível quando se leva a sério o princípio constitucional da soberania popular.

Em outros termos: o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local são instrumentos práticos da democracia participativa que deram e estão dando certo, mas dependem de contínuo aperfeiçoamento e vigilância do detentor da soberania: o *povo*.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 562-594.

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

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In.: WERLE, Denilson Luis. MELO, Rúrion Soares. **A democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 47-79.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **Capital social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

FEIJÓ, Jandira; DE FRANCO, Augusto. (Orgs.). **Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre**. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

FRANCO, Augusto de; POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia cooperativa**. Escritos políticos escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

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

- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 1.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 2.
- HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: UNISC/IPR, 2007.
- HONNETH, Axel. Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje. In.: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 63-91.
- LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 177-227.
- LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In.: \_\_\_\_\_. (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 384-411.
- MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In.: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. **A democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 15-45.
- MANTOVANELLI JUNIOR, Oklinger. Orçamento participativo enquanto política e gestão multicêntrica. In: \_\_\_\_\_. **Políticas públicas no século XXI**: a perspectiva da gestão multicêntrica à luz da experiência de Porto Alegre. Blumenau: Edifurb, 2006, p. 85-124.
- MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. O Princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política. **Tese de doutoramento**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2001.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de direito social**: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- PUTNAM, Robert. **Solo en la bolera**: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos para democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 455-559.
- SCHMIDT, João Pedro. Capital Social e Políticas Públicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 430-456.
- SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 1755-1786.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.