

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Jonas Caron

ESTRATÉGIAS DE (RE)QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO LOCAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Santa Cruz do Sul
2018

Caron, Jonas

Estratégias de (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local : limites e possibilidades / Jonas Caron. – 2018.

130 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul , 2018.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Legislação social. 2. Processo decisório. 3. Legislação. 4. Orçamento. 5. Autonomia municipal. I. Hermany, Ricardo. II. Título.

Jonas Caron

**ESTRATÉGIAS DE (RE)QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO LOCAL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Pós Doutor Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2018

Jonas Caron

**ESTRATÉGIAS DE (RE)QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO LOCAL: LIMITES E POSSIBILIDADES**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado; Área de Concentração em Direitos Sociais e Política Públicas; Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Ricardo Hermany
Professor Orientador – UNISC

Dr. Hugo Thamir Rodrigues – UNISC
Professor Examinador

Dra. Maren Guimarães Taborda – FMP
Professora Examinadora

Santa Cruz do Sul
2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela fé que alimenta meu espírito e preenche os vazios que permeiam minha insuficiente racionalidade humana!

À minha mãe e ao meu pai, Rosana Salete Piassini e Vitor José Caron, pela vida e amor incondicional;

À minha irmã, Yasmim Vitória Caron, pela parceria;

À minha tia/dinda Elda Maria Caron e ao tio Veines Batalha. Agradeço, profundamente, pelas sábias palavras que tive a oportunidade de ouvir desde a infância. Sem titubear, posso afirmar que elas fizeram e continuam fazendo toda a diferença na minha vida. Eu não estaria aqui sem vocês. Contem comigo sempre!

Quebrando o “protocolo”, gostaria de agradecer à minha ex-namorada Heloisa Olivier Brand. Nosso ciclo, por razões que ainda não conseguimos compreender com clareza, chegou ao fim. E, justamente, alguns dias antes da apresentação deste trabalho. Seria injusto não fazer constar teu nome aqui. A luz que emana de ti torna esse mundo um lugar melhor. Dentro de mim, fica um profundo sentimento de carinho, que me faz dizer em voz alta e para todos: mesmo distante, mesmo que passem muitos anos, saiba que, quando precisar, poderá contar comigo. De verdade!

Ao Adalberto Ferreira Gomes, que acompanhou essa trajetória de dois anos de forma muito próxima. Agradeço pelas longas e produtivas conversas; pelas leituras indicadas; por ser este grande mentor, que abriu minha mente para a percepção de novas realidades; por me estimular a iniciar uma trajetória acadêmica e impulsionar minha carreira profissional na advocacia. Espero, um dia, retribuir em dobro tamanha generosidade.

Ao meu sócio e parceiro na advocacia, Arthur Lang, pela compreensão nos momentos em que estive ausente do escritório. Fico feliz por compartilharmos o entendimento de que uma atuação profissional qualificada requer intenso e constante estudo. Advogar é muito mais do que um meio de ganhar a vida. É uma missão! E nessa missão, estou bem acompanhado.

Ao prof. Dr. Ricardo Hermany, que me auxiliou, com entusiasmo, a fazer o primeiro esboço dessa pesquisa, no mesmo dia em que me escolheu como orientando. Agradeço pelo conhecimento e experiência empregada na reordenação das rotas e na condução deste trabalho. Foi uma orientação compreensiva e segura.

Ao doutorando Guilherme Estima Giacobbo, por ter sido um verdadeiro coorientador, compartilhando dicas fundamentais nos momentos mais cruciais no decorrer desses dois anos. O mundo acadêmico – e a UNISC em especial – ganham muito com o seu brilhantismo. Espero continuar aprendendo com você.

RESUMO

Através da presente dissertação, objetiva-se propor uma reflexão sobre as atuais práticas adotadas nos processos de elaboração, discussão e votação das leis orçamentárias em âmbito municipal, fundamentando a pesquisa em alternativas teóricas capazes de sustentar a adoção de estratégias voltadas à (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local. O método de abordagem é o indutivo, que permite alcançar a afirmação de um princípio geral, após a observância do particular. A pesquisa justifica-se diante do problemático distanciamento existente entre representantes políticos e representados quando da elaboração do planejamento do orçamento público, que, frequentemente, repercute na inadequada materialização das políticas públicas. O problema fundamental do trabalho reside na identificação da viabilidade da existência de um direito social condensado, alinhado com a teoria do direito social condensado propugnada por Gurvitch. Com esse referencial teórico alternativo, não se pretende superar a lógica jurídica estatal, mas, simplesmente, estimular a geração de uma nova forma de relacionamento público estatal, mais favorável à permeabilidade social nos processos de criação legislativa orçamentária. Para tanto, apresenta-se uma análise do monismo enquanto paradigma jurídico hegemônico, vinculando-o ao aparecimento, aparelhamento e crise do vigente modelo econômico, que, naturalmente, coincide com a crise do paradigma jurídico atual. Na sequência, investiga-se a ideia do direito social de Gurvitch, expondo suas principais características e espécies, bem como a relacionando ao pluralismo jurídico, com um foco especial no direito social condensado. A partir disso, procura-se estudar as especificidades do processo legislativo orçamentário local, os limites da atuação exclusiva da Câmara de Vereadores, os fundamentos da autonomia municipal e os respectivos efeitos da descentralização. Ao final, após se verificar no plano prático a dinâmica aplicada por municípios da região do Vale do Taquari no tocante à proposição, discussão e votação de suas leis orçamentárias, propõe-se a adoção de estratégias voltadas à (re)qualificação desse processo legislativo orçamentário, a fim de estabelecer os limites e as possibilidades para uma nova e efetiva compreensão acerca da interação entre cidadãos e Poder Público quando da tomada de decisões governamentais.

Palavras-chaves: Direito social. Processo legislativo orçamentário. Poder local. Descentralização.

ABSTRACT

Through the present dissertation it is aimed to propose a reflection about the current practices adopted in the process of elaboration, discussion and voting of budgetary laws in municipal scope, basing the research on theoretical alternatives capable of supporting the adoption of strategies for the (re)qualification of the local budget legislative process. The approach is the inductive method, that allows to reach the statement of a general principle, after compliance with the particular. The research is justified given the problematic gap between political representatives and represented when the planning of public budget, which reflects in a inadequate materialization of public policies. The fundamental problem of this work lies in identifying the viability of the existence of condensed social rights, aligned with the theory of the condensed social rights proposed by Gurvitch. With this alternative theoretical benchmark, it is not intended to overcome the legal logic of the State, but simply to stimulate the generation of a new form of public relationship for the State, more favourable to social permeability in the creative processes of budget legislation. To that end, it presents an analysis of monism while legal hegemonic paradigm, linking it to the appearance, rigging and crisis of the current economic model, which, naturally, coincides with the crisis of the legal paradigm nowadays. In sequence, it investigates the idea of social rights of Gurvitch, exposing its main features and species, as well as relating it to legal pluralism, with a special focus on condensed social rights. From this, it is tried to study the specifics of the local budget legislative process, the boundaries of the exclusive performance of House of Councilors, the fundamentals of municipal autonomy and the respective effects of decentralisation. At the end, after checking in practical terms the dynamics applied by municipalities in the Taquari Valley region with regard to the proposition, discussion and voting of budgetary laws, it proposes the adoption of strategies to (re)qualification process budget legislation, in order to establish the limits and the possibilities for a new and effective understanding of the interaction between citizens and public authorities when making government decisions.

Key-words: Social right. Legislative budget process. Local power. Decentralization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 PLURALISMO JURÍDICO, DIREITO SOCIAL CONDENSADO E A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES PÚBLICAS.....	10
1.1 Considerações introdutórias.....	10
1.2 Monismo estatal e processo legislativo oficial.....	11
1.3 Crise de legitimidade do estado e a produção normativa.....	18
1.4 Direito Social, Pluralismo e reformulação das decisões públicas.....	31
1.5 Direito social condensado e participação social.....	41
2 O PROCESSO LEGISLATIVO A PARTIR DA ESFERA LOCAL.....	49
2.1 Considerações introdutórias.....	49
2.2 Os limites da atuação exclusiva da Câmara Municipal.....	50
2.3 Autonomia municipal e descentralização.....	59
2.4 Democracia administrativa, participação social e a formação da decisão pública.....	71
2.5 O processo legislativo na perspectiva da democracia administrativa.....	81
3 A (RE)QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO LOCAL: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	87
3.1 Considerações introdutórias.....	87
3.2 Processo legislativo e (i)legitimidade democrática na construção orçamentária.....	88
3.3. Requalificação e legitimação do processo legislativo orçamentário local.....	96
3.4 Análise do processo legislativo orçamentário em Municípios do Vale do Taquari – RS.....	104
3.5 Estratégias de participação pública na produção normativa municipal.....	111
CONCLUSÃO.....	119
REFERÊNCIAS.....	121

ANEXOS

ANEXO A – Requerimentos apresentados às Câmaras de Vereadores e Prefeituras, com as respectivas respostas

ANEXO B – Leis Orçamentárias do município de Arroio do Meio/RS

ANEXO C – Leis Orçamentárias do município de Doutor Ricardo/RS

ANEXO D – Leis Orçamentárias do município de Lajeado/RS

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, cuja sustentação está fundamentada na democracia representativa e participativa, está em crise. O povo brasileiro, especialmente em âmbito municipal, depara-se diante da árdua missão de maximizar seu poder de participação política, em termos quantitativos e qualitativos, de modo a possibilitar que as mais relevantes decisões legislativas e administrativas sejam tomadas através de um processo dialético entre governo local e sociedade civil. No mesmo sentido, denota-se uma clara esgotabilidade do modelo jurídico monista, em favor de um pluralismo jurídico, que rejeita a exclusividade do Estado na produção e interpretação das normas jurídicas.

A crise do paradigma do monismo jurídico é fruto do sistema econômico capitalista, que reflete a hegemonia da sociedade burguesa e seu anseio por uma estrutura jurídico-institucional segura, estável e fértil ao progresso de seus negócios. No entanto, em razão da complexidade surgida com o pluralismo social do Estado contemporâneo, aumenta-se expressivamente o número de demandas sociais, inviabilizando seu eficaz atendimento dentro desse mesmo modelo. À essa crise do paradigma do monismo jurídico soma-se uma descrença no modelo de democracia representativa, devido a um distanciamento entre a sociedade e os representantes políticos.

O sistema jurídico burocratizado e tecnicista baseado na premissa de que o poder estatal é a única fonte da lei, não consegue atender as necessidades básicas e os sonhos dos cidadãos de uma sociedade plural e complexa. Assim, o poder local assume relevância como um espaço privilegiado à ativa participação dos diversos atores sociais, pois o município é a esfera mais próxima do cidadão.

Não são poucos os desafios a serem enfrentados pelos municípios. O envolvimento dos cidadãos na idealização e implementação de políticas públicas depende, fundamentalmente, de uma (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local, com alterações estruturais na forma como são pensadas, criadas, debatidas e votadas as peças orçamentárias, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assenta-se o presente estudo nas linhas de pesquisa que compõem o curso, especificamente na linha de políticas públicas, que possui como um dos objetivos a gestão dos interesses públicos para a construção de políticas públicas. O problema

central do trabalho situa-se na aferição da possibilidade da existência de um direito social condensado, associado com a teoria do direito social idealizada por Gurvitch, como caminho em direção ao estabelecimento de estratégias de (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local. Diante desse enfoque voltado ao âmbito local, o estudo ajusta-se, também, à linha de pesquisa do grupo coordenado pelo orientador e professor Dr. Ricardo Hermany (Gestão Local e Políticas Públicas).

Na elaboração deste trabalho, utilizou-se o método de abordagem indutivo – que permite alcançar a afirmação de um princípio geral, após a observância do particular –, o qual é fundamentado por um referencial histórico de inúmeros autores, com destaque para a ideia de direito social de Gurvitch e para o panorama geral da crise do Estado referenciado na obra de Antônio Carlos Wolkmer. A sistemática procedimental aplicada nesse processo de elaboração, bem como o método científico, mostra-se importante para o alcance dos objetivos propostos. Assim, empregou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, por meio da qual foram promovidas consultas a livros, revistas, periódicos, documentos públicos arquivados nas sedes das prefeituras e câmaras de vereadores consultadas, além de outros materiais disponíveis acerca do tema.

O objetivo geral e o problema do trabalho tangenciam a mesma questão: a viabilidade da compatibilização do Direito Social Condensado de Gurvitch com o arcabouço constitucional e legal do Brasil, visando-se, essencialmente, a formação de uma base estratégica para uma melhor e mais ampla participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias em âmbito local. A hipótese adotada para o enfrentamento do problema sinaliza que o processo legislativo orçamentário local pode servir como demonstração de efetiva interação do Poder Estatal com a cidadania local, por meio da elaboração das peças orçamentárias.

Este estudo foi fragmentado em três capítulos. No primeiro, delineia-se uma análise do monismo enquanto paradigma jurídico hegemônico, associando-o ao surgimento, à consolidação e à crise do vigente modelo econômico, que, naturalmente, coincide com a crise do atual paradigma jurídico. Uma vez expostos os elementos caracterizadores da crise do atual modelo político e econômico, faz-se uma detalhada investigação teórica da ideia do Direito Social de Gurvitch, vinculando-a com o pluralismo jurídico. Indica-se as principais características, as espécies de direito social, além de verificar-se o modo como se dá a produção normativa e a formulação das decisões públicas em geral, para, posteriormente,

focar-se na Teoria do Direito Social Condensado, que poderá servir de base para o aprimoramento das estratégias voltadas à participação popular.

Após a edificação da base teórica da pesquisa, no segundo capítulo, objetiva-se analisar as especificidades do processo legislativo orçamentário local, resgatando-se, brevemente, o contexto histórico do surgimento e desenvolvimento do Poder Legislativo, perpassando pelos limites da atuação exclusiva da Câmara de Vereadores, pelos fundamentos da autonomia municipal e os respectivos efeitos da descentralização. O avanço da pesquisa dependeu, ainda, da investigação sobre a Teoria da Democracia Administrativa, das variáveis vinculadas à participação popular e o modo como essa pode influenciar para a implantação de um sentimento de corresponsabilidade com a formação e as consequências das decisões públicas.

Finalmente, no terceiro capítulo, a pesquisa focaliza-se na proposição de estratégias direcionadas à (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local. Para tanto, verificou-se no plano prático a dinâmica aplicada por municípios da região do Vale do Taquari quando da proposição, discussão e votação de suas leis orçamentárias, visando-se estabelecer os limites e possibilidades para uma nova e efetiva compreensão sobre o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomadas de decisões públicas.

1 PLURALISMO JURÍDICO, DIREITO SOCIAL CONDENSADO E LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES PÚBLICAS

1.1 Considerações introdutórias

Inicialmente, é preciso fixar o ponto de partida para o desenvolvimento do presente trabalho, assentando-se a base teórica que servirá de sustentação para as conclusões. As concepções de mundo que atualmente vigoram representam um conjunto de transformações que foram sendo efetivas no decorrer dos tempos. Leal (2013) explica que, desde os povos gregos até a modernidade, a expansão do conhecimento humano e o surgimento de novos modelos de ciência viabilizaram o estudo histórico da evolução das investigações políticas e filosóficas modernas e contemporâneas. O direito é uma força cultural. Sua missão histórica é estabelecer padrões de comportamento social ou normas de conduta sobre a vontade individual.

Neste capítulo, contextualiza-se a ideia de que, para a teoria do Direito Social Condensado de Gurvitch, o direito não pode ser produzido exclusivamente pelo Estado, pois deve constituir-se em um sistema sensível e receptivo às expressões das ocorrências sociais, desde que conformadas aos contornos básicos dos direitos fundamentais consagrados pela Carta Magna.

Para Rebouças (2012), a análise da participação política dos cidadãos enquanto fundamento democrático torna perceptível a base jurídica monista do Estado de direito, calcado no pressuposto da supremacia da lei e da abstração normativa com o modelo dominante de democracia representativa inerente ao liberalismo. A participação é o elemento democrático que constitui-se como alternativa para a recuperação da legitimidade no direcionamento coletivo das sociedades comprometidas com os princípios da liberdade e da igualdade. Assim, este capítulo servirá para apresentar os fundamentos teóricos das novas bases do Estado, principalmente no tocante à interação entre os cidadãos e o poder público em âmbito local, de modo que a participação social no processo de elaboração das leis orçamentárias contribua substancialmente para a reformulação do espaço público.

1.2. Monismo estatal e processo legislativo oficial

O monismo estatal vincula-se à teoria que atribui validade apenas a uma ordem jurídica, que pode estar vinculada tanto ao direito natural ou universal (monismo jurídico universal) quanto ao direito estatal (monismo jurídico estatal). O monismo jurídico não se identifica apenas com a ordem jurídica estatal, mas essencialmente com o fato de se reconhecer apenas uma ordem jurídica, que pode ser estatal ou natural. É comum problematizar-se o questionamento sobre a existência ou inexistência de Direito sem positividade ou, ainda, se a positividade só decorre do Estado. Para responder essa questão surgem o monismo e o pluralismo jurídico, como duas explicações ou tendências divergentes.

A primeira consagra que todo Direito é a criação do Estado e todo Direito Estatal é Direito Positivo. A segunda não apenas desvincula o Direito do Direito Positivo, como também reconhece a existência do Direito sem o Estado e, além disso, admite a possibilidade de existir Direito Positivo sem Estado e equivalente ao do Estado. Para Carvalho (2013), o monismo jurídico compreende o Estado como o

centro único do poder e o detentor do monopólio da produção de normas jurídicas. Dentro desse paradigma, o direito enquanto sinônimo de direito estatal, encerra-se nos textos legais editados pelo poder legislativo, que valem pelo simples fato de serem leis. E a legitimidade dessas leis advém da mera observância dos procedimentos previamente determinados, ou seja, das regras que condicionam o processo legislativo.

Cristaliza-se a fragilidade da doutrina do monismo estatal para dar conta das atuais demandas sociais, pois o Estado é incapaz de resolver os conflitos decorrentes da assunção do monopólio exclusivo das normas jurídicas. Wolkmer (2001) afirma que essa perspectiva foi criada pela burguesia mercantil que, ao superar a nobreza e o clero como nova classe social detentora dos meios de produção, conforma os seus interesses a uma ordem estatal fortalecida e apta a legitimar um sistema de normatividade. Hespanha (1982) refere que na Idade Média o direito se caracterizava pelo caráter difuso, pluralista e não sistematizado, tendo em mente que cada reino e cada feudo pautava-se por um direito proveniente dos costumes locais, dos precedentes dos juízes da terra e das cartas de privilégio expedidas pelo senhor feudal.

Nesse aspecto, ao tratar do positivismo jurídico, Wolkmer (2001) afirma que a representação dogmática do positivismo jurídico se apresenta por meio de um rigoroso formalismo normativista pretensamente intitulado de 'ciência'. Essa dogmática é produto fiel de uma sociedade burguesa robustamente construída no progresso industrial, técnico e científico. Trata-se de um formalismo que oculta as origens sociais e econômicas da estrutura de poder, harmonizando as relações entre capital e trabalho, e eternizando a cultura liberal-individualista dominante através das regras de controle.

Enquanto um modo de produção ou modelo histórico de ação econômica, não há como apresentar um conceito único do termo capitalismo. É possível apresentar alguns de seus pressupostos, que o diferenciam dos outros modos históricos de produção, tais como: a propriedade privada dos meios de produção, marcada pelo trabalho assalariado formalmente livre; o sistema de mercado pautado pelos dogmas da iniciativa e na empresa privada; a racionalização dos meios e métodos para a valorização do capital e a exploração das possibilidades de mercado como método para obter lucro (RUSCONI *apud* BOBBIO *et al.*, 1986).

A burguesia moderna é fruto de um intenso e extenso processo desencadeado por inúmeras transformações nas maneiras de produzir e circular as mercadorias. O poder do Estado moderno revela-se como uma espécie de comitê que administra os negócios comuns a toda a classe burguesa. E essa civilização burguesa emergente começa a absorver tudo e todos, em ritmo acelerado, desde os instrumentos de produção, os produtos intelectuais, as comunicações, o camponês, as literaturas, a maquinaria, as estradas de ferro, a agricultura etc. (MARX; ENGELS, 1998).

Essa lógica conduz à aglomeração das populações, à centralização dos meios de produção, à centralização do poder político e à concentração da riqueza. Tais elementos formam uma só nação e um só governo, uma legislação, um interesse de classe a ser alimentado, uma fronteira a ser defendida etc. Emerge-se a livre concorrência, com o declínio da sociedade feudal mediante a dominação política e econômica da classe burguesa, que revela uma exploração transparente direta e, muitas vezes, cínica impulsionando a sociedade para uma estratificação cada vez mais notável em dois campos antagônicos e opostos, quais sejam: burguesia e proletariado (MARX; ENGELS, 1998).

É possível perceber que o liberalismo é um reflexo da ética calcada na liberdade total, que possuía um caráter revolucionário enquanto lutava contra o absolutismo feudal, passando posteriormente a dominar o poder político e econômico na fase industrial do capitalismo, impondo os dogmas liberais que favoreciam a prosperidade dos seus negócios, esquecendo-se de promover a distribuição de riqueza e inserindo o povo em uma condição de exclusão. É nessa quadra histórica que o liberalismo abandona seu caráter revolucionário, movimentando-se para abafar a democracia e a autoridade popular.

Wolkmer (2001) delinea alguns traços essenciais do liberalismo indicando as seguintes características: o núcleo econômico é marcado pela livre iniciativa empresarial, propriedade privada, economia de mercado; o núcleo político-jurídico caracteriza-se pelo Estado de Direito, soberania popular, supremacia constitucional, separação dos poderes, representação política, direitos civis e políticos; e, finalmente, o núcleo ético-filosófico sustenta a liberdade pessoal, a tolerância, a crença e otimismo na vida, além do individualismo.

Em virtude da emergência da sociedade moderna, os sistemas jurídicos *Civil Law* e *Common Law*, caracterizados pela tradição jurídica e formalista que se

estabelece contemporaneamente, solidificam-se como os dois grandes sistemas jurídicos. O primeiro deles representa o direito formulado pelos órgãos oficiais do próprio Estado, enquanto o segundo intitula o sistema organizado pela expressão indireta do Estado, como produto dos denominados precedentes e das práticas consuetudinárias institucionalizadas. Em síntese, o direito estatal é utilizado como instrumento para a organização e perpetuação da sociedade moderna liberal (WOLKMER, 2001).

O monismo estatal emerge na Europa, nos séculos XVI e XVII, fundamentalmente em razão da decadência do feudalismo e do surgimento do capitalismo, da expansão do poder da burguesia, do liberalismo e do Estado absolutista, centralizador e soberano. Pelo menos teoricamente, esse modelo garantiu estabilidade e segurança jurídica. O Estado moderno se construiu através de órgãos como o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo, legitimados, respectivamente, para legislar, julgar e executar, fundamentados no princípio da separação dos poderes, conduzidos pela legislação geral e abstrata, sistematizada pelo Direito Positivo.

Entretanto, essas normas não precisam ser validadas pela análise de sua eficácia e, muito menos, legitimados pela verificação e reflexão da sociedade, mas simplesmente por terem sido editadas à luz dos meios oficiais de produção legislativa. O Estado como ditador de normas que devem ser seguidas pela sociedade experimenta uma decadência em razão do aumento do número de necessidades, das demandas por mais autonomia e pela própria carência de regulação de novos direitos que foram se formando.

No Estado Liberal, é notório que as funções levadas a efeito pelo Poder Público limitavam-se à de “guarda-noturno” e de garante da propriedade e da liberdade individuais, tal como defendido pela burguesia. As atividades administrativas eram bastante limitadas e o Estado devia respeitar os direitos individuais, que eram tidos como independentes da administração estatal e cujas relações com ela eram inexpressivas. Como se sabe, esse contexto muda radicalmente com a conquista do Estado social, na medida em que a intervenção desse passa a ser sentida nos diversos âmbitos da vida social (SILVA FILHO, 2016).

Wolkmer (2001) assevera que é devido a legitimação exclusivamente formal que o Estado Moderno sustenta a retórica do chamado Estado de Direito, que respeita alguns direitos individuais sob a neutralidade que supostamente carrega a

legalidade. Obviamente, esse aspecto aparentemente neutro da produção normativa acoberta os anseios econômicos da classe burguesa, por meio da generalização, abstração e impessoalidade. O mencionado autor também destaca que, na medida em que diferentes indivíduos têm suas vidas regulamentadas por leis gerais e abstratas, que tratam de modo formalmente igual a todos, se está diante de um Direito Positivo idealizado pelo capitalismo, que favorece a perpetuação das desigualdades.

O Direito Positivo é arquitetado pela atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo. Cheibub e Elkins (2009) explicam que a diferença essencial entre presidencialismo e parlamentarismo se vincula ao grau de interdependência entre o Executivo e o Legislativo. Essas duas formas de organização de governos democráticos têm sua mais cristalina representação em dois países paradigmáticos – Inglaterra e Estados Unidos: o primeiro, marcado pela circunstância de que governos, para chegar e se manter no poder, necessitam ter em sua base o apoio de uma maioria legislativa, que atua em um dos ambientes mais centralizados encontrados em regimes democráticos; o segundo se destaca pelo fato de que o Executivo e o Legislativo são independentes entre si, bem como pelo fato de que legisladores desempenham suas atividades em um dos ambientes mais descentralizados encontrados em regimes democráticos.

O principal critério que diferencia o parlamentarismo do presidencialismo é a raiz a partir da qual outros dispositivos constitucionais delimitam o modo como o Executivo e o Legislativo devem interagir no processo legislativo. Uma suposição é que governos regidos pelo sistema parlamentarista mantêm um rígido controle da agenda legislativa, o que, na prática, é uma necessidade, considerando que uma derrota em um voto importante pode acarretar o seu próprio fim. Nos sistemas presidencialistas, como os governos, em regra, não correm o risco de serem removidos do poder no meio do mandato, é possível que se abra mão do poder de agenda (CHEIBUB; ELKINS, 2009).

Outra característica das constituições presidencialistas é a utilização do poder de veto por parte do presidente, como reação às propostas iniciadas no Legislativo. Por sua vez, o poder de decreto executivo é considerado um dispositivo natural de sistemas parlamentaristas e não necessário em sistemas presidencialistas, tendo em mente que o poder de decreto viabiliza que o executivo parlamentar, “naturalmente”

frágil em comparação ao executivo presidencial, adote decisões mais diretas e imediatas (CHEIBUB; ELKINS, 2009).

Nesse sentido, os mesmos autores salientam:

[...] a partir da distinção básica entre constituições parlamentaristas e presidencialistas – o fato de que a primeira requer que o Governo obtenha a confiança da Assembleia enquanto a segunda não –, uma série de outras características devem seguir, estabelecendo assim dois sistemas coerentes. Constituições parlamentaristas deveriam possibilitar um controle executivo forte da agenda legislativa, um poder fraco de veto executivo, poderes de decreto executivo relativamente fortes, dispositivos de emergência relativamente fracos, sujeição da Assembleia à dissolução pelo Executivo, e instrumentos de supervisão pouco desenvolvidos. Por outro lado, as constituições presidencialistas seriam caracterizadas por um fraco controle executivo da agenda legislativa, fortes poderes de veto executivo, poderes de decreto relativamente fortes, dispositivos de emergência relativamente fracos, sujeição da Assembleia à dissolução pelo Executivo, e instrumentos de supervisão pouco desenvolvidos. Por outro lado, as constituições presidencialistas seriam caracterizadas por um fraco controle executivo da agenda legislativa, fortes poderes de veto executivo, poderes de decreto relativamente fracos, dispositivos de emergência fortes, sem dissolução da Assembleia pelo Executivo, e dispositivos de supervisão relativamente bem desenvolvidos (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 58).

No Brasil, ao ser promulgada a Constituição Federal de 1988, organizou-se a relação entre Congresso e presidente de tal forma a desafiar a perspectiva de que constituições presidencialistas e parlamentaristas sejam completamente diferentes. Por evidência, a Constituição de 1988 não foi o primeiro nem o único documento presidencialista que possui dispositivos mais comumente localizados em documentos parlamentaristas. Porém, seguramente induziu um padrão político que se identifica mais do que se implantou em países parlamentaristas (CHEIBUB; ELKINS, 2009).

Ainda de acordo com Cheibub e Elkins (2009), nota-se que a Constituição Federal de 1988 atribui ao presidente poderes que frequentemente são identificados em sistemas parlamentaristas e que tais poderes conduzem a um comportamento muito parecido ao de um primeiro-ministro. Quanto aos legisladores, percebe-se que enfrentam uma estrutura de incentivo que não os distingue muito de seus equivalentes em um sistema parlamentarista típico.

A Constituição Federal de 1988 assegura ao presidente da República o controle da agenda legislativa. Os constituintes mantiveram as vantagens institucionais com que o regime militar havia dotado o Poder Executivo. Em áreas relevantes como a tributação, orçamentação, regulamentação e alterações na

estrutura de cargos, salários e gratificações do funcionalismo público e da burocracia nomeada, o Poder Executivo tem a prerrogativa exclusiva de propor legislação (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

O Executivo também tem o poder de recorrer a um forte instrumento para a alteração unilateral do *status quo* legal: as medidas provisórias, cuja entrada em vigor ocorre imediatamente, mesmo que exista a necessidade de validação do Legislativo dentro de um período determinado. Na dinâmica do processo de elaboração da legislação orçamentária, ainda mais relevante do que a prerrogativa da iniciativa são as limitações impostas aos parlamentares no que tange à apresentação de emendas, que só podem remanejar verbas alocadas em investimento, dado que as receitas são estimadas pela proposta original e os gastos direcionados a pessoal, custeio e pagamento da dívida não podem ser cortados (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Limongi e Figueiredo (2009) afirmam que a atuação do Legislativo nessa disputa não deve ser compreendida como a materialização de um conflito entre parlamentares ansiosos para ampliar gastos de modo irresponsável e um Executivo que objetiva controlar despesas e impor a disciplina fiscal. A natureza dessa tensão é outra, pois reside de um conflito resultante de recursos escassos que se desenrola no interior da própria coalização governamental. Dentro dessa lógica, os legisladores tendem a se aproximar e se alinhar com os ministros das pastas sociais em busca de recursos adicionais para aumentar a esfera de abrangência de suas políticas.

Ao alcançar essa percepção sobre a atual dinâmica orçamentária, Limongi e Figueiredo (2009) salientam que mesmo em um governo unipartidário ideal, a formatação da agenda do Executivo seria pautada por um complexo processo de negociação e barganha no interior do partido. Os mesmos autores assentam que, por mais coeso que seja um partido, é natural que membros desse mesmo partido tenham visões e posicionamentos políticos diversos, que se amoldam ou não em segmentos claramente definidos.

Dessa forma, mesmo considerando a hipotética circunstância de um presidencialismo personalizado ou de um governo unipartidário, a agenda do Executivo é produto de um processo coletivo sublinhado por conflitos e disputas entre seus idealizadores. Assim, Limongi e Figueiredo (2009, p. 87) esclarecem que “mesmo que tomada como exógena ao Legislativo, a agenda do Executivo não tem um titular único e claramente identificado de antemão”.

É evidente que essa realidade assume um maior grau de complexidade quando passa-se a analisar um governo de coalização. A agenda organizada pelo Executivo deve expressar o programa e os interesses eleitorais das diferentes siglas partidárias que participam do governo. A distribuição dos ministérios para a formação do denominado governo de coalização está vinculado a uma série de concessões políticas por parte do partido do presidente. Essas concessões envolvem uma harmonização de benefícios diretos – percebidos através dos ganhos imediatos que os cargos ocupados implicam – e posições políticas – expressadas em razão do deslocamento das políticas na linha de atuação preferida pelo partido atraído para ser parte do governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Perceba-se que os autores acima referidos expõem a dinâmica para a formação das coalizações governamentais no âmbito federal, ou seja, o modo como se efetivam os processos de decisões públicas governamentais tomadas pelo poder central, que, em geral, ocorrem distantes das grandes massas populacionais. Dado o princípio da simetria, emanado da Constituição Federal de 1988, é sabido que tais processos se repetem, guardadas as devidas proporções, também nos âmbitos estadual e municipal. Dentro dessa perspectiva, inicia-se a discussão sobre a necessidade do estabelecimento de um novo paradigma para o processo de formação das decisões públicas, com fundamento na ideia de direito social de Gurvitch. Busca-se nessa teoria uma proposta que viabilize a expansão do papel desempenhado pela sociedade na edificação e controle das decisões públicas, sempre vinculada aos princípios constitucionais.

1.3 Crise de legitimidade do Estado e a produção normativa

Existem, basicamente, três tipos de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. O primeiro é aquele no qual o povo, conjuntamente ou em parte, dispõe do poder soberano; o segundo, aquele em que somente um governa, por intermédio de leis fixas e estabelecidas; o terceiro, por sua vez, é o governo levado a efeito por apenas um, com a imposição de suas vontades e caprichos, sem leis e regras. No governo republicano, o povo possui conjuntamente o poder soberano, constituindo-se numa democracia. No governo aristocrático, o poder soberano está sob o comando de apenas uma parcela da população, que elaboram e mandam executar as leis, sendo que o restante da população posiciona-se numa condição de subordinação, tal como ocorre na monarquia (MONTESQUIEU, 1996).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, dispõe-se que o Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, fundamentado, essencialmente, na dignidade da pessoa humana. Nas últimas décadas, as influências decorrentes da globalização, especialmente da globalização econômica, estão transformando profundamente o mundo. Novas demandas sociais e novas formas de produzir estão alastrando-se em quase todas as nações, transformando o modo de viver das sociedades. Essas novas dinâmicas, naturalmente, requerem regulamentação incitando o Estado a buscar respostas ágeis e criativas, que nem sempre são alcançadas e revelam a dificuldade do direito estatal acompanhar a sociedade.

A avaliação das eleições municipais de 2016 é contundente ao sinalizar a crise da democracia representativa. A soma de votos nulos, brancos e abstenções ultrapassou o primeiro ou segundo colocado no pleito para 22 (vinte duas) prefeituras de capitais. Tais dados não ilustram uma mera casualidade, mas sim um crescente caso de perda de envolvimento dos cidadãos com as instituições democráticas, principalmente no sistema representativo de arranjo dos poderes executivo e legislativo. Constata-se uma profunda descrença no modelo de democracia representativa, justificada pela distância estabelecida entre os representantes políticos e as verdadeiras necessidades e aspirações de uma sociedade complexa, plural e carente de atendimento a demandas inadiáveis (HERMANY; GIACOBBO; 2016).

Os autores acima citados afirmam que o poder político, na prática, alinha-se a cada dia mais às intenções de grandes corporações – que possuem forte poder econômico – tornando-se um instituto hierarquizado e de custosa permeabilidade a novas lideranças políticas. As siglas partidárias tornaram-se representações anacrônicas e defasadas, acarretadoras de um generalizado desinteresse da população sobre questões políticas, beirando à letargia no que tange à participação e ao controle social da gestão pública, não obstante a Constituição de 1988 ter consagrado, no plano formal, importantes mecanismos de fiscalização, transparência e participação.

Por sua vez, as eleições de 2018, no Brasil, representaram a derrocada do sistema político tradicional, quebrando com toda a lógica de organização que vigorou nos últimos trinta anos. A opinião pública, em sua maioria, inclinou-se a apoiar um candidato à Presidência da República filiado a um partido pequeno, sem coligação forte, com poucos segundos para propaganda em rádio e televisão etc.

Porém, essa tendência antissistema veio acompanhada de um discurso moralista e extremista, claramente percebido pela sociedade. Nenhum risco ou alerta, no entanto, foi suficiente para frear o profundo ímpeto de significativa parcela da população de romper com a lógica que até então vigorava. Ainda são desconhecidos os possíveis efeitos negativos ou positivos que resultarão da atuação do governo eleito.

Para Hermany e Giacobbo (2016), o Estado contemporâneo, principalmente o brasileiro, depara-se com a desafiadora missão de inaugurar estratégias de controle à atividade decisional, que reaproximem os cidadãos e a democracia, sob pena de esgotamento de seus institutos e descontinuação da ordem democrática, com a expansão de grupos extremistas e autoritários que objetivam por intermédio da força, solucionar os inúmeros problemas que o Estado tem negligenciado. Para os mesmos autores na medida em que o espaço de deliberação coletiva é desprezado e a confiança nas instituições democráticas se exaure, nutre-se a criação de um aglomerado de grupos sociais de interesses contrastantes cujo enfrentamento pode se tornar frontal e perigoso.

De acordo com a Constituição, que reconhece a existência da democracia direta e coparticipativa, o conceito de democracia que se almeja como parâmetro para tencionar com o modelo jurisdicional do sistema jurídico consiste em uma democracia participativa, que referencia os espaços públicos, os momentos coletivos, e, conseqüentemente, torna-se propulsora de emancipação social (REBOUÇAS, 2012). Cunningham (2009) ressalta que, para a democracia participativa, Estado e sociedade civil não são entidades distintas, inexistindo uma linha divisória entre o Estado que governa e os cidadãos na sociedade civil que são governados. Para o mesmo autor, isso se reflete no argumento de Rousseau de que há somente um contrato, aquele que constitui o corpo político.

Dentro da perspectiva participativo-democrática, a democracia é o controle pelos cidadãos de seus próprios afazeres, que frequentemente envolve informar – e pleitear – aos órgãos governamentais a concretização dos anseios dos cidadãos. Esse ponto de vista indica uma relação de continuidade entre pessoas e governo que é rompida quando este é visualizado como um representante daquelas. Daí, é curto o espaço para conceber o governo como um corpo com seus próprios

interesses e blindado de poderes estatais especiais e com os quais os cidadãos precisam negociar ou firmar contratos (CUNNINGHAM, 2009).

Atualmente, o urgente desafio que se apresenta é a contenção da crise de legitimidade que o Estado Contemporâneo perpassa. O encargo da qualificação da democracia deve estar pautado pela substituição do sistema político centralizado por um sistema político descentralizado, que favoreça a participação. Essa tendência descentralizadora envolve, massivamente, todo o ocidente e nos termos do que ensina Brewer-Carias (2003), independentemente da forma do Estado adotado, é possível afirmar que o mundo ocidental democrático – o Estado contemporâneo – é um Estado descentralizado ou em vias de descentralização. Por sua vez, Leal (2005, p. 392-393) afirma que uma das evidências da modificação de paradigma do centralismo estatal revela-se na circunstância de que “o Estado perdeu a detenção desta centralidade do poder político, porque participa agora de um novo pacto social”.

A crise de legitimidade que o padrão da democracia representativa demonstrou, principalmente com a crise do Estado Liberal e, em razão da primordialidade de uma gestão social mais evoluída e flexível, propostas de novos modelos democráticos foram inseridos no catálogo das ciências sociais. Esse contexto aflorou uma nova maneira de articulação política que engloba tanto a democracia direta quanto a democracia representativa (ALMEIDA, 2014). É preciso que se assegure que o processo de descentralização amplie o espectro democrático, aprimore os mecanismos de participação popular existentes e elimine os empecilhos à interação da sociedade nos assuntos públicos que lhe dizem respeito. A gestão pública compartilhada e a integração entre poder público e cidadania são essenciais no contexto de conversão política do Estado contemporâneo.

Conceitualmente legitimidade pode ser caracterizada como a confiança da sociedade nas autoridades e instituições políticas, mostrando-se como a condição – não suficiente – para a preservação da estabilidade política (USEEM; USEEM; 1979). Legitimidade do Estado, nos termos de Levi (1994), é a existência, em relevante parcela da população, de um grau de consenso suficiente para manter a obediência sem que seja preciso socorrer-se da utilização da força, exceto em casos excepcionais.

A legitimidade necessita da comunidade política, das instituições e da eficácia do governo, enquanto a governabilidade reflete as circunstâncias sob as quais a ação estatal é levada a efeito. Logo, governança é um vocábulo mais amplo que engloba do mesmo modo as relações entre atores políticos e sociais. A legitimidade está diretamente atrelada à governança efetiva, isto é, às formas e os resultados da ação governamental nas suas variadas funções. Governança pressupõe capacidade de executar políticas e a eficácia no alcance de resultados que interessam à coletividade (GONÇALVES, 2005). Para Bobbio (1992), um dos principais dilemas vinculados à teoria política é a institucionalização de instrumentos destinados à defesa do cidadão em face do poder. Tais mecanismos assumem peculiaridades próprias no Estado que constitui-se a partir do século XIX reflexo das reivindicações originárias da burguesia em ascensão objetivando a contenção dos impulsos do poder tradicional, calcado no patrimonialismo e clientelismo.

O novo Estado encaixa-se num cenário de progressiva transformação daquele poder tradicional (que situava-se na base das relações pessoais e patrimoniais) em direção à impessoalização da dominação, denominada por Weber como sendo legal-racional. Essa forma de submissão ocorre apoiada na avaliação racional-utilitária do dominado sobre as vantagens da obediência e as desvantagens da desobediência à ordem do soberano. O principal aspecto a ser considerado desta forma de dominação é que a ordem do soberano é materializada em norma legal, impessoal e genérica, com previsão de consequência jurídicas. Implanta-se assim, uma burguesia que atua por meio de procedimentos administrativos (CADEMARTORI, 1999).

Cademartori (1999, p. 21) afirma que “Estado e Direito são duas realidades diversas, submetidas a fenômenos de observação e análise diferentes e percebidas socialmente como realidades separadas”. Para esse autor, a existência de uma zona de sombra entre Direito e Estado sugere que a esfera dos dois conceitos não é absolutamente coincidente nem são duas realidades assentadas em planos totalmente diversos, mas que envolvem espaços próximos embora diferenciados. A partir do pressuposto de que o poder pode agir à margem do Direito, a teoria monista não tem nenhum sentido. A preferência pela forma jurídica do poder indica para a consideração do direito como o único meio legítimo – legitimidade formal – de expressão do poder político

Essa imposição prévia de expressão jurídica direcionada ao poder presume a possibilidade de que ele se revele sob diversas maneiras, sem que determinadas expressões cheguem a assumir a condição de juridicidade, circunstância que demanda, necessariamente, a observância a uma formalidade própria e específica. Desse modo, as expressões de poder que não agregarem um mínimo de formalidade não serão visualizadas como legítima expressão do poder, inviabilizando o alastramento do sentimento de adesão ou obediência por parte dos atingidos (CADEMARTORI, 1999).

Historicamente, a “juridificação” do poder vincula-se à superação do absolutismo real, substituído pelo das assembleias soberanas, o que constitui um tipo de absolutismo legislativo ou concepção absoluta da lei, incorporada à própria ideia do direito – provém daí a equiparação positivista entre direito e lei. Com a conformidade do poder ao Direito este passa a não ser mais um instrumento do qual o poder dispõe arbitrariamente, assumindo a condição de instância que regula o seu exercício. Assim, a relação entre o poder e o Direito inverte-se; não é mais rei que faz a lei (*rex facit legem*), mas a lei que faz o rei (*lex facit regem*) (CADEMARTORI, 1999).

Na sequência, Cademartori (1999) descreve que a crise do Estado de Direito em sua versão legislativa ou liberal, ocasionadora do surgimento do modelo constitucional de Estado, está intimamente atrelada à crise da lei como instrumento de regulamentação social no Estado liberal. Esta crise expressa-se em dois vetores que motivarão e viabilizarão a superação desse modelo jurídico-político.

Em primeiro lugar, destaca-se que o Estado de Direito não surge somente como um artifício técnico jurídico ou um princípio formal de organização institucional. Sob essa vertente técnico-organizativa, está uma alta carga axiológica que fundamenta e caracteriza, isto é, a afirmação da primazia do pessoal e social nas relações com o poder. As complicações do clássico Estado de Direito para garantir os seus pressupostos manifestam-se nas primeiras décadas do século XX ao constatar-se experiências políticas concretas que sinalizaram em direção aos riscos próprios do absolutismo legislativo, assim como para o insuportável afastamento entre o modelo liberal e a prática social e econômica. Esse processo alcança o seu máximo esgotamento com os Estados totalitários, que intitulavam-se como Estados de Direito, sob o argumento de exclusão da arbitrariedade pública e cumprimento à lei (CADEMARTORI, 1999).

Outro elemento constituidor da crise da lei e do Estado legislativo será a percepção do caráter conflitivo da realidade social e da ausência de neutralidade do direito no tocante aos conflitos sociais. Passa-se a constatar que o direito, ao invés de estar apartado da realidade, faz parte do conflito social. A norma deixa de ser apontada como o instrumento adequado para resguardar a paz social e a indisponibilidade dos princípios e valores sobre os quais há um significativo consenso social, a exemplo dos direitos fundamentais. Em outras palavras, percebe-se que a crise destas visões da lei e do poder legislativo resultou no questionamento da capacidade das mesmas para regulamentar de maneira adequada a vida social e política, explicando assim a superação do Estado legislativo de Direito enquanto modelo de organização social e a indispensabilidade de remodelar a eficácia do direito como baliza limitadora do poder (CADEMARTORI, 1999).

O mesmo autor explica que a carência de indisponibilidade dos valores primordiais do ordenamento, constantemente comprometidos pelos processos políticos ordinários, despertará para a necessidade de um nível de juridicidade superior e vinculante. O resultado desse processo será a confirmação do caráter normativo das Constituições como estratégia para assegurar a máxima vinculação de todos os poderes do Estado e da sua elaboração normativa. A Constituição cria um referencial indisponível de legitimidade para o exercício do poder político, que não pode ser contrariada por qualquer outra norma, nem mesmo alterada livremente.

É intuitivo que todos os limites constitucionais – e também legais – fixados ao poder político estão sob o controle daqueles que exercem esse poder, existindo sempre a possibilidade de supressão de tais limites. Destarte, é possível que se objete a efetividade dos limites jurídicos ao poder. No entanto, a impugnação das garantias jurídicas na sua totalidade, pela percepção dos riscos de ineficácia em situações extremas e pontuais, é render-se à uma generalização simplista; concluir que as garantias constitucionais não são eficazes em todos os casos apenas em razão de revelarem-se ineficazes sob determinadas circunstâncias (por exemplo, perante a expansão de um poder violento) é generalizar uma conclusão incompleta e específica a um contexto (CADEMARTORI, 1999).

É da natureza da Constituição sua característica limitadora dos poderes públicos, que estão proibidos de agir senão de acordo com ela. Esse poder limitador é mais patente no regime de Constituição rígida, no qual essa indica os limites à

atividade dos órgãos competentes para a elaboração das normas, e tais balizas se manifestam nas normas relativas aos direitos democráticos, aos direitos fundamentais, às garantias constitucionais, circunscrevem a ação dos poderes estatais e dão a base para o Estado de Direito (DINIZ, 1989). O elemento caracterizador do Estado democrático de Direito reside na sua legitimação pelo enaltecimento e ascensão dos Direitos fundamentais.

Desde o século XIX, com a aclamação da visão positivista acerca do Direito, abandona-se a conexão metafísica, inerente pensamento jusnaturalista, que assegurava um certo nível de racionalidade na assimilação do fenômeno jurídico, dado que, a partir desse momento, postula-se que não existem mais leis naturais prescritivas que moldam padrões de conduta válidos universal e eternamente, e que possam ser deduzidos como da natureza humana. Assim, inexistiu um método racional para justificar objetivamente a validade de ideais e regras morais para delinear os direitos e deveres das pessoas (CADEMARTORI, 1999).

Em decorrência disso surge o conceito de validade, que teve uma trajetória oscilante em termos de compreensão por parte dos diversos juristas contemporâneos. Para a maioria deles uma norma é válida quando pertence a um ordenamento jurídico e foi produzida pelo órgão competente e de acordo com o procedimento regular. Por outro lado, a eficácia, que possui conceito distinto, é apontada como decorrência do efetivo comportamento dos destinatários em relação à norma editada, assim como a sua aplicação pelos órgãos jurisdicionais na hipótese de descumprimento (CADEMARTORI, 1999). No tocante às teorias tradicionais sobre a legitimidade, reflete-se que:

O poder nunca se apoia exclusivamente na força. É impensável uma relação política que descansa exclusivamente na coerção dos súditos, mas antes exige-se uma fundamentação para o mesmo. Com efeito, a força é elemento indispensável para o exercício do poder, mas ela nunca pode ser o seu fundamento exclusivo. Assim, a força é fator necessário do poder, mas nunca suficiente por si só para obter uma relação de obrigação política por parte dos súditos. (CADEMARTORI, 1999, p. 91)

A investigação sobre as razões da obediência marcou o pensamento político de todos os autores que não se preocuparam apenas com a descrição do poder, mas igualmente com sua aceitabilidade ou justificação. Para Cademartori (1999), isto não significa que seja impossível uma análise descritiva da própria legitimidade, mas, sim, que existe um elemento na legitimidade que escapa ao campo do meramente factual, se expandindo para os aspectos psicológicos e valorativos dos indivíduos.

Para o mesmo doutrinador, manifesta-se assim a separação entre o bom governante, que alcança o poder alinhado às regras previstas para tanto, exercendo-o com certo grau de consenso da sociedade, e o tirano, que assume o comando do Estado em desconformidade com as leis estabelecidas, acreditando tão somente na força para o exercício do poder.

O mau governo ou governo ilegítimo embaraça um valor que é crucial na política, que é a estabilidade dos governos, afinal é muito custoso – senão inviável – manter-se um governo que é permanentemente contestado pelos súditos. Considerando que a tendência natural do poder é manter-se inalterado, reproduzindo o concerto de forças que lhe deu conformação, revela-se imprescindível um apoio consensual oferecido pelos dominados (CADEMARTORI, 1999). Nos termos do que leciona Castignone (1984), o fenômeno da justificação e aceitação do poder é expressado por duas palavras distintas, que se constituem como termos-chave: legitimidade e legitimação. Legitimidade é o termo que agrega o maior significado valorativo, afinal, afirmar que um poder é legítimo consiste em categorizá-lo como justo e merecedor de aceitação, atribuindo-lhe valoração positiva.

Em contrapartida, referir que o poder é legitimado, quer dizer, empregar o termo legitimação, significa afirmar que proporciona consenso. É possível, por conseguinte, distinguir legitimação-atividade e legitimação-produto. A primeira indica o procedimento por meio do qual o poder busca consenso, reconhecimento, adesão: os instrumentos adotados para isso podem ser variados; desde o atendimento das reivindicações básicas da população ou de grupos isolados até a propaganda, ou à aparência de legalidade com que se apresenta, a apelação a valores transcendentais etc. Com a expressão legitimação-produto, é possível indicar a legitimação obtida, ou seja, a obtenção do consenso. Refere-se, de qualquer modo, de um conceito descritivo (CASTIGNONE, 1984).

Cademartori (1999) adverte que, devido ao consenso poder ser obtido por intermédio da propaganda e do aproveitamento da falta de informação da população, nem sempre uma ação que seja considerada positiva pela maioria da população será, realmente, boa. A título de raciocínio, basta lembrar da escravidão, praticada na época de Aristóteles. A seguir, reflita-se acerca do papel do Estado e de sua coação legítima:

El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya. Motivos de justificación interior, o sea, motivos de legitimidad de una dominación [...] (WEBER, 1984, p. 1057).¹

Isso significa que, dentro da visão weberiana, abordar o tema legitimidade é estudar as razões de obediência, por ele entendidas como motivos de justificação interior. Weber (1984) apresenta a tripartição de tipos puros de dominação, quais sejam: aquele que necessita do simples costume, da irrefletida habituação a um comportamento inveterado, cujo princípio da legitimidade é tradição; aquele calcado na afeição do súdito a um líder de qualidades excepcionais; e, finalmente, a modalidade de dominação sustentada por motivações utilitárias e avaliação de interesses e vantagens por parte do dominado. Weber (1984, p. 30), ao tratar das sociedades modernas ocidentais, afirma que “la forma de legitimidad hoy más corriente es la creencia en la legalidad: la obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correctos”.²

Ao investigar a eficácia do direito a partir do ponto de vista da legitimação, Bettini (1984) justifica que, assumindo o fenômeno jurídico enquanto formalização histórica como critério de legitimação dos comportamentos intersubjetivos e sociais de uma coletividade, é preciso atentar-se ao papel desenvolvido, no próprio fenômeno, pela produção legislativa. Desse ponto, o autor acima referido afirma que é possível assegurar, numa perspectiva histórica, que a efetividade e eficácia da criação legislativa ressentem-se, por sua vez, de condições históricas de legitimação, cuja não observância resulta, em última análise, em deslegitimação do próprio subsistema legislativo. Bettini ensina que essas condições ou circunstâncias são a informação, a educação jurídica, a participação na construção do projeto e

¹ Tradução livre: O Estado, a exemplo de outros agrupamentos políticos que o precederam, trata-se de uma relação de domínio de homens sobre homens, baseada na coerção legítima (ou seja: considerada legítima). Assim, pois, para que subsista é preciso que os homens dominados se submetam à autoridade dos que dominam em cada caso. Quando e por que fazê-lo, somente pode ser compreendido quando se conhece as razões internas de justificação e os meios externos nos quais repousa a dominação. Razões internas de justificação, ou seja, razões de legitimidade de uma dominação [...].

² Hoje, a legitimidade mais atual é a crença na lei: obediência a preceitos jurídicos positivos estatuidos de acordo com o procedimento usual e formalmente correto.

atuação da norma, no que diz respeito à efetividade; o esclarecimento dos fins, o respeito às implicações organizativas e o controle dos resultados no que toca à eficácia.

Tais condições parecem compostas em dois agrupamentos transigentes: o do consenso e o da racionalidade por adequação a fins. Salientar um ou outro pode conduzir a descompensações legítimas, afinal, leis que conquistaram o máximo de consenso, porém falharam no alcance de suas finalidades, podem no decorrer do tempo prejudicar a chancela democrática a partir da qual se originam; em contrapartida, o puro cumprimento dos fins sem o respeito ao consenso acerca dos modos de ação gera descompensação nas constelações dos valores imperantes, além de toda possível declaração de ilegitimidade ou condenação por ilicitude (BETTINI, 1984).

Caso os critérios para a avaliação de um regime se limitarem a um juízo sobre a sua eficácia funcional, e os padrões desta última forem exclusivamente aqueles do bem-estar econômico, da ordem pública, entre outros isto pode resultar a longo prazo, no declínio da especificidade da legitimação democrática e da sua cultura política. A democracia só terá suficiente capacidade para mobilizar recursos de sustentação durante os períodos críticos na hipótese de existir na sociedade um parâmetro de legitimação que ultrapasse os limites de sua vinculação ao sucesso econômico dos regimes (CADEMARTORI, 1999).

Conforme ensina Ramella (1994 *apud* CADEMARTORI, 1999), os termos legitimidade e legitimação estão atrelados à relação que se estabelece entre um poder político que progride na pretensão de reconhecimento de suas próprias funções de comando e os sujeitos aos quais essa pretensão é direcionada. Para o doutrinador, esses sujeitos podem ou não julgá-la como fundada, com base numa valoração do poder e das suas justificações. Nesse contexto, a legitimidade resume-se numa atribuição de legitimidade por parte dos subordinados, numa relação bilateral estabelecida entre uma pretensão de legitimidade e um juízo valorativo de reconhecimento da mesma.

A legitimação refere-se igualmente a uma apreciação dos resultados do processo político. O potencial vinculante das normas processuais situa-se não tanto no seu caráter abstrato e formal, mas – diversamente ao que é sugestionado por uma leitura formalística da legitimação processual da democracia – em sua efetiva

aceitação como critérios de regulação da competição política (RAMELLA, 1994 *apud* CADEMARTORI, 1999).

A mencionada distinção entre legitimidade formal e legitimidade substancial encontra correlato na diferenciação entre democracia política e estado de direito. Os requisitos formais de validade retratam as regras sobre quem pode e como se deve decidir, isto é, referem-se às formas de governo (democrático, monárquico, oligárquico, burocrático). Por sua vez, as condições substanciais de validade fixam a estrutura de poder, e, por isso, dizem respeito sobre o que se pode ou não decidir, sendo que de sua natureza sujeita-se o caráter de direito (ou absoluto, totalitário, autoritário, ou mais ou menos de direito) do sistema jurídico (CADEMARTORI, 1999).

As primeiras estabelecem competências e procedimentos – sufrágio universal, *quorum* de maioria para votação de leis etc. – para a tomada de decisões vinculantes sobre toda a comunidade. As segundas resguardam os direitos fundamentais, delineando proibições de supressão ou limitação de liberdades, assim como instituindo obrigações de remoção dos bloqueios que conduzem a situações de desigualdade social, devido à baixa concretização dos direitos sociais, a exemplo das condições de educação, saúde, entre outros (CADEMARTORI, 1999).

Tal autor também elucida que nenhuma maioria pode optar pela supressão (ou não proteção) de uma minoria. Nesse sentido, o Estado de Direito, compreendido como um conjunto de limites substanciais impostos aos poderes públicos por força de lei, objetivando à garantia dos direitos fundamentais, opõe-se ao estado absoluto, seja esse autocrático ou democrático. O autor segue sua reflexão e refere que nem por unanimidade um povo pode decidir ou consentir que se decida que um homem morra ou seja tolhido de sua liberdade, que pense ou escreva em determinado sentido, que se associe ou não a outros. Esses direitos fundamentais precisam ser tutelados pelo Estado, pois são garantias do cidadão, estabelecidas contra os poderes e as maiorias.

A visão liberal constituiu o Estado de direito atrelado, exclusivamente, a proibições, que conceberam as garantias do indivíduo de não ser privado despojado dos bens pré-políticos ou naturais, tais como a vida, a liberdade e a propriedade. As garantias liberais ou negativas formam deveres públicos negativos. Posteriormente, passou-se a reconhecer, paralelamente a esses direitos de liberdade, direitos à subsistência, à moradia, à saúde, à educação. Muda-se a base de legitimação do

estado: na medida em que o estado de direito liberal tem unicamente a responsabilidade de não agravar as condições de vida dos cidadãos, o estado de direito social deve melhorá-las (CADEMARTORI, 1999). Assim:

A regra do estado de direito é: *nem sobre tudo se pode decidir*, nem sequer por maioria. Observe-se que os direitos fundamentais de liberdade são intocáveis por força de dispositivos inseridos nas diversas Constituições. Já a regra do estado social de direito tem como enunciado básico: *nem sobre tudo se pode deixar de decidir*, nem sequer por maioria. É o caso em que a regra constitucional impede não só que os direitos sociais sejam atingidos pelo legislador ordinário, mas também impõe a obrigação de promovê-los. (CADEMARTORI, 1999, p. 161)

A estratégia de limitação do poder que o Estado Constitucional de Direito simboliza trata-se de uma conquista do processo iluminista-racionalista, que visa tornar o poder como uma estrutura direcionada à satisfação dos interesses da sociedade. Cademartori (1999) procura sintetizar suas ideias descrevendo que o Estado de Direito surge como aparelho que sofre um processo que, aos poucos, incorpora limitações ao exercício do poder soberano, moldando-se num primeiro momento como Estado legal de direito e, posteriormente, como Estado Constitucional de Direito.

No transcurso desse processo de evolução/transformação, observa-se que os poderes do Estado canalizaram sua atuação para uma legislação de emergência, com foco na imediata resolução de problemas econômicos estruturais. Devido ao êxito, frequentemente passageiro, dos planos econômicos que se sucederam no Brasil, emerge uma nova forma de legitimação, denominada de “legitimação pela eficácia”. Com efeito, em virtude do apelo popular instantâneo produzido por essas medidas, surge uma larga maioria apoiando e legitimando o governo (CADEMARTORI, 1999).

A questão fundamental é que, paralelamente à dimensão formal da democracia, formada pelo princípio da maioria, é preciso que se reconheça sua dimensão substancial, marcada pela sujeição de todos os poderes à Carta Magna. Na medida em que o princípio da maioria declara quem decide, o princípio da democracia substancial delimita o que se deve e o que não se deve decidir, isto é, cria espaços normativos que traçam a esfera do indecidível, a exemplo dos direitos e garantias individuais e sociais (CADEMARTORI, 1999). Em síntese, é válido que se

tenha em mente a relevância do estabelecimento de forças de resistências em face das tendências absolutistas da maioria e do mercado.

A implantação de instituições formais democráticas em seus processos viabiliza divisões administrativas indiscriminadas, independentemente de motivações específicas dos cidadãos. Isso acontece de um processo de legitimação que suprime motivações generalizada, ou seja, difunde lealdade das massas, mas evita participação. Trata-se de uma reformulação estrutural do domínio burguês, que produz instituições e processos apenas formalmente democráticos e cidadãos passivos. Nesse cenário, conclui-se que, no caso de uma opinião pública estruturalmente despolitizada, o processo de legitimação se reduz a necessidades residuais. O privatismo cívico, com base no qual o interesse dos cidadãos se direciona para a carreira, o lazer e o consumo, que geram a expectativa da obtenção de dinheiro, segurança e tempo livre (HABERMAS, 1980).

Habermas (1980) trabalha o conceito de “capitalismo tardio”, cujos elementos distintivos são a expansão das grandes corporações multinacionais, a globalização dos mercados, a estimulação dos fluxos internacionais do capital e o consumo de massa, criando-se um sistema insustentável, dada a exaustão dos recursos naturais. Os acelerados processos de crescimento das sociedades capitalistas avançadas confrontaram a sociedade mundial com adversidades que não podem ser visualizadas como fenômenos de crise inerentes ao sistema, apesar das possibilidades de tratar com essas crises estejam fundamentalmente limitadas pelo sistema. Tal realidade expõe o mundo a comprometimentos do equilíbrio ecológico, antropológico e internacional.

Em termos de crise administrativa, a principal contradição do capitalismo passa do sistema econômico para o sistema administrativo em razão da crescente intervenção estatal e do controle das complicações desencadeadas pelas anomalias econômicas. O ciclo econômico é invadido pela inflação e por uma crise crônica no setor das finanças públicas, contexto que obriga o Estado a dar conta da tarefa de incentivar a manutenção da dinâmica da acumulação de capital, bem como de garantir a lealdade das massas (HABERMAS 1980).

Para o enfrentamento da crise de legitimidade do Estado e da produção normativa é fundamental o estudo de alternativas capazes de (re)legitimar a atuação da estrutura estatal e das normas que no seio dela são produzidas. Por isso, convém investigar a estrutura teórica do Direito Social, do Pluralismo Jurídico e

como suas aplicações práticas podem favorecer à reformulação das decisões públicas.

1.4 Direito Social, Pluralismo e reformulação das decisões públicas

O paradigma do pluralismo jurídico perpassa por inúmeras fases da história ocidental, marcando os mundos medieval, moderno e contemporâneo. O assunto insere-se num denso e complexo campo de interpretações, viabilizando enfoques caracterizados pela existência de mais de uma realidade, com amplos modos de ação e campos sociais assinalados por particularidades. Essa evidente complexidade não impede o reconhecimento de que o principal núcleo para o qual o pluralismo jurídico converge é a negação de que o Estado possa se apresentar como o centro único do poder político e a fonte exclusiva da produção do Direito. Em essência, o pluralismo jurídico revela-se com uma perspectiva descentralizadora e antidogmática, que clama pela supremacia de fundamentos ético-político-sociológicos que sobreponham-se a critérios tecno-formais positivistas (WOLKMER, 2001).

Como uma resposta ao monismo positivista, as teses pluralistas escancaram o perfil classista e a perda de funcionalidade das instituições estatais, que não conseguem responder às novas demandas sociais e são ineficazes na resolução de conflitos coletivos de massa. Apontam também o caráter conservador da dogmática jurídica, cativa em modelos epistemológicos ultrapassados que constituem verdadeiros obstáculos para uma análise crítica do direito e comprometida com a transformação social (CARVALHO, 2013).

Tréves (1977, p. 69), ao explicar as lições de Gurvitch, registra que o pluralismo jurídico é “la doctrina según la cual el poder jurídico no reside solamente en el Estado, sino que reside también en muchos otros entes diferentes e independientes del Estado”. Assim, depreende-se que o direito do Estado não é o único direito existente, pois existem vários ordenamentos jurídicos independentes e diferentes do Estado, e a legislação estatal não é a única e nem a principal fonte de direito, mas tão somente uma dentre tantas outras.

Hermany (2007) adverte que posicionar a cidadania na qualidade de cliente das políticas públicas, sem o enraizamento de um sentimento de corresponsabilidade na obtenção de consenso, obriga o Estado a direcionar uma

quantia de recursos públicos cada dia maior para manter a estabilidade. E essa condição agrava as proporções da crise estrutural do Estado, que é a crise de financiamento, refletida pelo déficit público elevado. Deve-se afastar o processo de construção das decisões públicas baseado na lógica da dominação, favorecendo a ideia de integração entre Estado e sociedade. Trata-se, nos termos da lição de Hermany (2007, p. 18), de uma “qualificação da relação entre Estado e sociedade, e não da superação das instituições estatais”.

A ideia de direito social delimita-se a partir de determinados pressupostos teóricos, que compatibilizam a ideia de um controle social das decisões públicas, sem desencadear um processo de superação dos institutos próprios do Estado-Nação. Dentro dessa dinâmica, destaca-se o pluralismo jurídico de Gurvitch, cuja construção teórica que pretende-se apresentar não objetiva superar as referências constitucionais, nem mesmo suplantar integralmente o modelo representativo. Ao propor-se uma nova concepção de direito social, ultrapassam-se os limites do processo legislativo oficial, expandindo para a sociedade a regulação e o controle das decisões, em virtude da estreita relação do direito à vida social (HERMANY, 2007).

Para Gurvitch (1945), o centro de desenvolvimento do direito não deve ser canalizado nem na lei, nem na jurisprudência ou na doutrina, nem, de maneira geral, num sistema de regras, mas sim na própria comunidade. E com essa ideia de direito legitimado pela sociedade, por meio de uma perspectiva democrática, surge a possibilidade da normatividade traduzir-se em formas desvinculadas do poder legislativo ou, no mínimo, agregar maior legitimidade devido à íntima correspondência aos anseios da sociedade. Os atores sociais passam a assumir, concomitantemente, as posturas de autores e destinatários do direito.

A legitimidade e eficácia do direito não condicionam-se à lógica da coação, mas à identificação do sistema de direito com a estrutura social, seja parcial ou global. Essa dinâmica, intitulada de “garantia social”, não requer organização e estruturação formal, tendo em mente que não está atrelada às instituições estatais (GURVITCH, 1945). Hermany (2007) alerta que tal concepção de direito social sobrepõe-se ao reducionismo dogmático do direito social positivado, representado pela convergência normativa dos direitos humanos que demanda uma atuação prestacional do Estado, conforme se constatou no processo de transição tutelada do *Welfare State*.

Nessa visão tradicional, o direito social alinha-se com as relações trabalhistas e previdenciárias, categorizadas como direitos de segunda geração, superando o absentismo inerente ao modelo liberal. A ideia positivista de direito social envolve também outras gerações de direitos, a exemplo dos interesses transindividuais, cuja titularidade permanece espraiada entre os membros da sociedade. Em todas essas gerações de direitos, a vinculação com a lógica estatal de produção e interpretação do fenômeno jurídico continua intacta, uma vez que a legitimidade e a eficácia se condicionam à atuação dos instrumentos oficiais (HERMANY, 2007).

Ao contrário da perspectiva do *Welfare State*, anteriormente referido, a concepção de direito social proposta de Gurvitch não condiciona sua efetividade a uma ordem coativa de natureza dogmática, conduzindo ao processo de autorregulação e inserção social. Logo, a ideia gurvitchiana compõe-se de um maior nível de complexidade, pois ao reconhecer o direito como fato social, aumenta a possibilidade de edificação normativa para os atores da sociedade. Ao invés de identificar-se como uma ordem superposta, amparada na estrutura de subordinação, na qual são aplicadas estratégias de sanção sobre os sujeitos individualizados, o direito social ora exposto vincula-se ao todo, por meio de uma função integrativa (HERMANY, 2007).

Essas características, conforme refere Hermany (2007), evidenciam a efetiva desvinculação do direito social em relação à visão individualista formal própria do modelo liberal de Estado, que, não obstante a inserção de direitos de natureza social, ainda mantém seus limitados moldes até os dias atuais. Trata-se, apenas, de uma transição tutelada pela classe burguesa, para o modelo do Estado-Providência.

Conforme a proposta de Gurvitch, é preciso ir além e superar as limitações inerentes ao denominado Estado Social (ou *Welfare State*), estabelecendo-se uma articulação complexa, que promova a autorregulação por meio da suficiente atuação dos sujeitos do direito social. Assim, com a atuação coletiva e com o debate amplo, será possível superar a noção o caráter subordinante do direito positivo e, conseqüentemente, ganhar-se em termos de legitimidade.

Conforme será possível perceber, Gurvitch aproxima a estrutura social de base democrática da ideia de direito social, compreendendo que se refere a um sistema jurídico emanado por uma comunidade política subjacente, a partir dos diversos agrupamentos locais. E, por isso, torna-se imprescindível a constante legitimação das decisões públicas pelos atores da sociedade, por meio de uma

concepção integradora, capaz de superar o reducionismo às leis de mercado, instaurando-se uma ordem realmente transformadora, que atribua um efetivo sentido à Constituição. O direito social, no seu viés condensado – compatibilizado com o espaço institucional – implica uma conjugação da esfera estatal com o modelo intrassocial e autogestionário (HERMANY, 2007).

Nesta esteira de raciocínio, registra-se que é fundamental voltar à atenção aos ensinamentos de Habermas, que representam um marco teórico de expressivo número de pesquisadores de um direito que encontra legitimidade diretamente na sociedade. São concepções que ultrapassam a estrutura de legitimidade formal, em razão da mera submissão ao processo legislativo, tanto sob a perspectiva formal, quanto material. As regras e decisões públicas passam a ter sua legitimidade condicionada à efetiva participação do cidadão em sua construção, com enaltecimento de uma ação comunicativa, que supera a perspectiva positivista de um direito irreflexivo (HERMANY, 2007).

Hermany (2007) ensina, ainda, que esse envolvimento dos cidadãos nos processos de tomadas de decisões públicas e elaboração de normas, tornando-os intérpretes da Constituição, está atrelado à concepção habermasiana de ação comunicativa e ao robustecimento dos atores sociais. Em síntese, traduz-se na missão de mediação que o direito desempenha, inserindo-se entre a facticidade e a validade e, desse modo, fazendo parte da tensão social, no processo de negociação e articulação entre os atores da sociedade civil.

É válido lembrar que Habermas condiciona a articulação dos atores sociais com um referencial constitucional mínimo, como forma de evitar o grave risco de incorrer em práticas reducionistas próprias do contexto liberal clássico. E, nesse ponto de vista, a estratégia discursiva habermasiana aproxima-se de uma proposta relacionada com o direito social condensado de Gurvitch. O agir comunicativo pressupõe um sentimento de solidariedade social que seja suficiente para superar a concepção egocêntrica inerente ao individualismo liberal-burguês, de modo que destaque-se a ideia de cidadania, princípio norteador da ordem jurídica brasileira (HERMANY, 2007).

O reconhecimento social requer que a elaboração das normas seja resultado de um processo de participação democrático, revelando-se insuficiente a mera observância dos requisitos formais do processo legislativo constantes da Carta

Magna; o ordenamento jurídico é originado pelo esforço da própria sociedade. Posicionar a sociedade como protagonista não significa conferir poderes ilimitados:

Contudo, a elaboração autônoma de normas, através de um arranjo comunicativo, amparada no princípio do discurso, não pode ser entendida como uma possibilidade ilimitada da sociedade, através de um somatório simplificado de vontades individuais. Não se pode substituir um direito anteriormente arraigado numa concepção positivista de natureza dogmática e metafísica, por um direito enquanto reflexo dos fatores reais do poder, especialmente diante dos riscos decorrentes de uma ditadura da maioria (HERMANY, 2007, p. 50).

É na Constituição Federal de 1988 que se situam os princípios informativos que devem ser materializados a partir da atuação reflexiva da sociedade. A compreensão simplista de que os avanços do *Welfare State* representaram meras concessões da classe burguesa, que não ilustram um significativo avanço da cidadania, ignora um processo significativo de movimentos sociais, em especial o operariado europeu e suas estratégias reivindicatórias. O regramento do modelo de Estado Social, com a modificação no perfil constitucional, que passa a fixar obrigações positivas por parte dos entes públicos, merece destaque especial no processo de evolução do Estado Nacional (HERMANY, 2007). Para Streck (2003), de um lado, temos uma sociedade carente de realização de direitos e, de outro, uma Constituição Federal que garante esses direitos de um modo bastante amplo. Coloca-se diante de um contrassenso, de um grave problema. É necessário questionar-se acerca do papel do Direito e da dogmática jurídica como meio de resolução de tais impasses.

Uma sólida abordagem sobre essa indagação é imprescindível para a inserção do direito social no contexto brasileiro, conforme se propõe, sendo que qualquer análise não pode desconsiderar a crise que o Estado Nacional experimenta, especialmente no tocante ao processo de proliferação de ordens normativas e, conseqüentemente, da fragilização do monopólio da produção do direito e da jurisdição. Conforme poderá ser evidenciado com maior profundidade no decorrer do presente trabalho, são essas transformações que desencadeiam o processo de superação do processo legislativo oficial.

Habermas (1997) propõe o estabelecimento de um íntimo vínculo entre o princípio da democracia e a forma jurídica, intermediada pelo princípio do discurso. A origem dos direitos é elucidada pela participação comunicativa dos cidadãos, com idênticas liberdades subjetivas na construção do direito, cujo processo deverá ser

pautado por um exercício discursivo de autonomia política. Deve-se discutir as condições de elaboração e legitimação do direito nas sociedades pós-tradicionais, que não sofrem mais influência do apelo à transcendência jusnaturalista. Propõe-se uma teoria discursiva do direito, cujo intento é a superação da abordagem sistêmica e funcionalista na medida em que desfaz-se da ideia de uma explicação centralizada na autonomia dos sistemas e começa a privilegiar a razão comunicativa, que favorece o entendimento.

A concepção procedimental do direito caracteriza-se como teoria formal, não no sentido conferido pelo liberalismo a este termo – indiferença quanto ao conteúdo –, mas no sentido de constituir as condições imprescindíveis de acordo com as quais os sujeitos de direito podem, como cidadãos, entenderem-se entre si para identificar os seus problemas e encontrar as possíveis soluções. A proposta da teoria procedimental do direito liga-se a uma noção mais profunda de igualdade, através da qual deve ser oportunizado a todos os membros de uma comunidade jurídica a possibilidade de participação do seu processo democrático de formação (HABERMAS, 1997).

O resultado dessa prática será um enraizamento da legitimidade do direito, implicando na sua própria racionalidade, tendo em vista que os destinatários das normas são tratados como sujeitos de direito capazes de elaborar a legislação. Nas sociedades complexas, as fontes mais raras não estão na produtividade de uma economia organizada pelo mercado, nem na capacidade de regulação da administração pública, pois o grande desafio é preservar (ou resgatar) a solidariedade social, em intenso processo de degradação, bem como as fontes de equilíbrio da natureza, também a caminho do esgotamento (HABERMAS, 1997). Com efeito, é preciso reconhecer que o procedimento democrático mostra-se insuficiente em face da condição de generalizada desigualdade entre os atores sociais da sociedade, o que estimula, muitas vezes, uma atuação mais proativa do Poder Judiciário na concretização de direitos substanciais.

A ideia de direito social que ora se apresenta situa-se em posição intermediária entre o procedimentalismo habermasiano de base reflexiva e o substancialismo, fundamentado em uma hermenêutica materializadora de valores substanciais inseridos na Carta Maior. Cabe delimitar como a Constituição, especialmente no tocante aos seus princípios, desempenha o papel de limitadora do processo discursivo, seja em relação à legislação ou às decisões públicas, que

passam a ser consideradas legítimas ou ilegítimas a partir de um processo interpretativo constitucional. A Constituição deve assumir a posição de supremacia, conduzindo não apenas os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, representados pela prestação jurisdicional oficial, mas igualmente expandindo seus efeitos para toda a sociedade, como sujeito ativo no controle das decisões públicas e na produção do Direito, almejando o atingimento do consenso (HERMANY, 2007).

Mesmo reconhecendo a função da Constituição na condição de elemento conformador da ordem política e jurídica, cabe menção ao sentido restritivo conferido ao seu texto, tanto pelos operadores do direito, quanto pela própria sociedade. Essa realidade intensifica-se em relação aos princípios, compreendidos por parcela da doutrina jurídica como simples objetivos e diretrizes que, ocasionalmente, podem ser alcançados, não se consagrando como direitos passíveis de serem demandados judicialmente. Porém, são os princípios constitucionais os componentes que fundamentam o direito social amparado num mínimo assegurador dos avanços sociais, ou seja, de uma autorregulação como caminho para a concretização do espaço constitucional. Esse direito sociorreflexivo resgata o espaço exageradamente relativizado da Constituição Nacional, principalmente no que tange aos seus princípios fundamentais (HERMANY, 2007).

É nessa perspectiva que retoma-se o estudo sobre a viabilidade da conciliação entre o espaço estatal e a articulação comunicativa, a começar por uma concepção intermediária entre o debate procedimentalista e substancialista. Tal visão estende-se à proporção em que o regresso a padrões que conferem à sociedade civil a função exclusiva de obtenção do consenso pode expressar uma negativa às garantias sociais, especialmente em razão do caráter utópico de um generalizado sentimento de solidariedade social em cenários tão desiguais como o brasileiro (HERMANY, 2007).

Hermany (2007) compartilha a ótica de que a proposta de direito social articula os aportes teóricos apresentados, com fundamento num pluralismo metodológico que reconheça as crises do Estado Nacional, sem superá-lo. Como já referido trata-se claramente de uma teoria intermediária em relação à proposta substancialista e procedimentalista, considerando que expande o espectro de legitimação das decisões públicas, a partir de práticas participativas, às quais, porém, ficam limitadas a mínimos referenciais próprios da esfera estatal. Essa visão intermediária pode ser relacionada com um dos grupos de direito social

apresentados por Gurvitch, no qual as normas jurídicas elaboradas pela sociedade condensam-se à estrutura de Estado Democrático.

A avaliação das precariedades da estrutura contemporânea estatal para a obtenção do consenso traduz-se em importante conjunta sociopolítica, apta a potencializar a conveniência da proposta de um novo paradigma, qual seja, o de um direito social condensado a partir do espaço local (HERMANY, 2007). Por isso, diz-se que a ideia de direito social vincula-se a um nova estratégia de formação e legitimação das decisões públicas, abrangendo o processo legislativo e as decisões administrativas. Gurvitch, quanto trata dos tipos de direito social, divide-os em quatro tipos estruturais distintos:

- I – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL PURO E INDEPENDIENTE, que, em caso de conflito, son superiores o equivalentes al orden jurídico del Estado, [...].
- II – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL PURO SUJETAS A LA TUTELA DEL ESTADO, es decir, que no gozan de coacción incondicional y son autónomas, pero, em casos de conflicto, se inclinan y dan preferencia al orden jurídico del Estado. [...]
- III – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL AUTÓNOMO ANEXIONADAS POR EL ESTADO, es decir, puestas a su servicio o por incorporación dentro de él como *un servicio público descentralizado* o por la simples elevación a dominio privilegiado de derecho público. [...].
- IV – ESTRUCTURAS DE DERECHO SOCIAL CONDENSADO EN EL DERECHO ESTATAL DEMOCRÁTICO [...]. (GURVITCH, 1945, p. 277-278)

Pode-se distinguir quatro conjuntos de direito social. O primeiro deles subdivide-se em direito social objetivo e direito social subjetivo; o segundo, em direito social organizado e direito social inorganizado; o terceiro, em direito social particularista e direito social comum; o quarto, em direito social puro (e independente ou submisso à tutela do direito estatal), direito social anexado e direito social condensado. Apesar desses quatro conjuntos qualificarem-se como sociais, existem distinções intrínsecas que, sob determinada ótica, os desqualificam em relação à proposta de Gurvitch (MORAIS, 1997).

Compreende-se como puro o direito na medida em que este não recorre a uma sanção incondicionada, e independente quando, na hipótese de conflito com o direito estatal, posiciona-se em igualdade com este. Morais (1997, p. 50) explica que “perde-se esta característica quando, nesta situação, ele ceder espaço à ordem estatal, colocando-se em relação de inferioridade, subordinação, a mesma”.

Categoriza-se, nesse caso, como um direito social puro, porém, submetido à tutela do direito estatal.

Há ainda outra duplicidade de figuras do direito social, que se contrapõem com o direito social puro, quais sejam: direito social anexado (direito autônomo de um grupo posto à serviço da ordem estatal) e direito social condensado. O primeiro devido ao fato de estar à serviço da ordem jurídica estatal, perde sua pureza. O segundo vincula-se de forma definitiva à ordem normativa do Estado, mostrando-se como o produto de uma organização colaborativa igualitária, sem perder sua marca de ordem normativa social, não obstante assumir sua característica central, que é o monopólio do poder coercitivo, sancionado – direito social estatal (MORAIS, 1997).

Gurvitch insere a ideia de integração como uma categoria central para a teoria do direito social, tendo em vista que resulta, sempre que possível, na descaracterização de uma ordem normativa como sendo um modelo evidente de direito social. Esse direito assume-se com de ordem integrativa, pois está calcado na confiança compartilhada dos integrantes do grupo, contando com o esforço comum e a ajuda mútua. É tal caráter comum(nitário) que viabiliza os contornos que separam uma ordem integrativa e uma ordem coordenativa ou uma ordem subordinativa (MORAIS, 1997).

O direito, a exemplo da moral, não agrega apenas funções negativas, mas também positivas. Isso significa que ele não apenas impede, mas ajuda; ocupa não apenas uma preventivo, mas igualmente um papel educativo; sua ação não tem como resultado único que a vida em sociedade não se torne um inferno, pois incorpora-se à sua missão a tarefa de promover melhorias e evoluções positivas (GURVITCH, 1931).

Nesse sentido, Ost (1990) contribui à pesquisa ao afirmar que a alternativa de Gurvitch é inquestionavelmente radical, pois não se limita a redigir meros ensaios indecisos e vagos que não alcançam a projeção necessária para romper com a tradição. Busca-se um sistema inovador, através de uma mudança de paradigma que ataca a base do sistema clássico, isto é, o fundamento individualista que condiciona todo o resto. Ost (1990) ensina que a proposta apresentada questiona a lógica do indivíduo soberano, autônomo e isolado posto como destinatário supremo do direito, e, por outro lado, mas não menos questionável, do Estado centralizado que absorve seus membros em uma unidade simples, submetendo uma multidão de indivíduos isolados a uma regra abstrata e geral.

É importante que se delimite algumas diferenças pontuais entre o direito individual e o direito social. Quanto à obrigatoriedade, o direito individual busca-a indiretamente na totalidade, por intermédio de fatos normativos da relação com o outro, enquanto o direito social extrai sua obrigatoriedade diretamente do fato normativo de uma totalidade existente. No quesito sociabilidade, o direito individual incorpora um caráter repulsivo focalizando a não-sociabilidade baseada na exclusão. O direito social, diferentemente, materializa uma sociabilidade congregacional real sustentada pela comunhão e integração. No tocante aos valores morais o direito individual acentua valores pessoais, individuais, enquanto o direito social privilegia os valores comunitários, transpessoais.

Em suma, a visão social do direito assume feição positivo, pois ao invés de impedir, ajuda; ao invés de prevenir, educa; trata-se de um direito que focaliza a melhoria da qualidade de vida das pessoas, alinhando-se preferencialmente a normas de cunho premial. Gurvitch concentra seus estudos sobre posturas antiindividualistas e antiestatalistas, defendendo um afastamento do reducionismo social que insere no indivíduo a posição fundamental de ator social, bem como da simplificação da realidade àquela do Estado, enaltecendo as manifestações e organizações extra-estatais. Trata-se de um contraponto à ideia individualista profundamente radicada do campo jurídico e da univocidade estatal (MORAIS, 1997).

A reação ao projeto liberal e às crises experimentadas por este modelo, revelou-se com a profusão de doutrinas socialistas, que impelem, de variadas maneiras, a reinserção social deste indivíduo isolado de seu contexto sócio-histórico. Em linhas gerais, o favorecimento da ideia de comunidade viabilizará, no campo jurídico, a defesa da ideia de direito social. É, também, um certo direito social que, no início do século XX, promoverá a conjugação de uma nova ideia de Estado – mais próxima do perfil liberal – o qual assumirá funções positivas, ultrapassando as limitações da ideia minimalista atrelada às segurança interna e externa. Em suma, o direito social proposto por Gurvitch vincula-se a uma espécie de autorregulação comunitária, privilegiadamente alheia à normatividade estatal (MORAIS, 1997).
Morais esclarece:

Para Gurvitch, o direito social visto apenas como um conjunto de regras jurídicas, especialmente as leis produzidas pelo Estado, protetoras dos despossuídos da sociedade e organizando a intervenção do Estado no

domínio econômico, tem um duplo risco, pois, desde logo, propõe uma interpretação errônea do fenômeno, escamoteando o aspecto da pluralidade de ordens aberto pela ideia mesma de direito social e caracterizado pelo fato de que (...) *chaque groupe et chaque ensemble possède, em effet, la capacité d'engendrer son propre ordre juridique autonome réglant sa vie intérieure* (MORAIS, 1997, p. 34).³

Dentro nessa perspectiva, de um direito idealizado pela própria sociedade, uma regulação autônoma de cada grupo, alheia ao direito estatal, que Gurvitch almeja assentar sua ideia de direito social. Trata-se de uma normatividade de integração em que a sanção, como instrumento de coação ao cumprimento da ordem jurídica, não tem papel imprescindível, vinculando-se principalmente a grupos não hierarquizados nos quais, não sendo unidades simples (indivíduos) não existe a redução do grupo a uma unidade coletiva, a exemplo do que ocorre com as denominadas pessoas morais ou jurídicas.

1.5 Direito Social condensado e participação social

Morais (1997) destaca que o direito social abarca características próprias. Sua função geral é a integração objetiva de uma totalidade, significando que ser o sujeito ativo de uma determinada ordem não resulta numa superposição da mesma sobre seus integrantes de forma desvinculada, mesmo com a imposição de obrigações. O fundamento da força obrigatória do Direito Social é o próprio grupo que se autorregula, pois o objeto do direito social constitui-se na regulação interna da totalidade do grupo que ele compõe. A estrutura da relação jurídica de direito social é dada pelo envolvimento do todo como um sujeito não exterior aos membros do grupo, individualmente tomados.

Diferentemente do direito estatal, o direito social manifesta-se externamente como um poder social do todo sobre seus membros, sem apoiar-se na sanção incondicionada, em face da sempre presente possibilidade do interessado (sujeito passivo) afastar-se do grupo independentemente de autorização. Outra característica é a primazia no interior do grupo ao direito social inorganizado em relação ao direito social organizado, a não ser que este esteja justificado naquele e constitua-se como um efetivo direito de integração. Além disso, não ocorre a diluição

³ Tradução livre: "...cada grupo e cada conjunto possui, efetivamente, a capacidade de produzir sua própria ordem jurídica autônoma, regulando sua vida interna." GURVITCH, Georges. **La Déclaration des Droits Sociaux**. Paris: Vrin, 1946, p. 72-73.

de um membro do grupo na totalidade deste (MORAIS, 1997). Expõe-se, ainda na perspectiva de Gurvitch, o conceito de direito social:

[...] le droit autonome de communion par lequel s'intègre d'une façon objective chaque totalité active, concrète et réelle incarnant une valeur positive, droit d'intégration (ou si l'on préfère d'inordination), aussi distinct du droit de coordination (ordre du droit individuel) que du droit de subordination, seules reconnus par les systèmes de l'individualisme unilatéral (GURVITCH, 1931, p. 171).⁴

Denota-se que o direito social é um direito autônomo, gerado e estruturado por determinados grupos sociais, o que o torna um direito não imposto de forma externa. O direito social atribui um papel central aos grupos e atores sociais, possibilitando que se tornem operantes, com reflexo no campo jurídico e no pluralismo social, assim como na existência de uma variedade de centros de poder geradores de direito, imersos em uma sociedade relativamente complexa. Na mesma obra, Gurvitch refere que o direito social assume a feição de:

[...] um droit autonome de communion, intégrant d'une façon objective chaque totalité active réelle, qui incarne une valeur positive extra-temporelle. Ce droit se dégage directement du "tout" en question pour en régler la vie intérieure, indépendamment du fait que ce "tout" est organisé ou inorganisé. Le droit de communion fait participer le tout d'une façon immédiate à la relation juridique qui en découle, sans transformer ce tout en un sujet disjoint de ses membres. Le "droit" d'intégration" institue un pouvoir social qui n'est pas essentiellement lié à une contrainte inconditionnée et qui peut pleinement se réaliser dans la plupart des cas par une contrainte relative à laquelle on peut se soustraire; sous certaines conditions ce pouvoir social fonctionne parfois même sans contrainte (GURVITCH, 1931, p. 15-16).⁵

Compreende-se o direito social na perspectiva de um direito de comunhão, de coletividades, no qual não há separação entre produtores e consumidores, e cuja efetividade não depende da repressão ao comportamento desviante por meio da

⁴ Tradução livre: [...] o direito autônomo de comunhão pelo qual se integra de uma forma objetiva, cada totalidade ativa, concreta e real, encarnando um valor positivo, direito de integração (ou se se prefere de desordenação), tão distinto do direito de coordenação (ordem do direito individual) quanto do direito de subordinação, únicos reconhecidos pelos sistemas do individualismo unilateral.

⁵ Tradução livre: [...] um direito autônomo de comunhão, integrando de uma forma objetiva cada totalidade ativa real, que encarna um valor positivo atemporal. Este direito advém diretamente do 'todo' em questão, para regular-lhe a vida interna, independentemente do fato que este 'todo' seja organizado ou não. O direito de comunhão faz participar o 'todo' de uma forma imediata na relação jurídica que dele resulta, se transformar este 'todo' em um sujeito distinto dos seus membros. O 'direito de integração' institui um poder social que não está essencialmente ligado à uma coação incondicionada e que pode se realizar plenamente na maior parte dos casos, através de uma coação relativa à qual se pode subtrair; sob certas condições este poder social funciona, às vezes, mesmo sem coação.

sanção incondicionada. Para a categorização da ideia de direito social de Gurvitch, o conceito de fatos normativos é fundamental, dada a centralidade destes como fontes primárias ou materiais do direito. Os fatos normativos representam fatos sociais que possuem a capacidade de, pela sua mera existência, agregarem valores positivos e, desse modo, gerarem as condições mínimas de justiça. Um fato normativo consubstancia-se, além de sua durabilidade temporal, de valores jurídicos e materiais atemporais (MORAIS, 1997). Assim entende Gurvitch:

Pour qu'un "fait normatif" puisse être considéré comme normatif, il doit pouvoir se justifier comme tel: les valeurs qu'il incarne doivent se justifier comme des valeurs positives, s'affirmer comme rattachées à la justice et comme servant à l'idéal moral (GURVITCH, 1931, p. 129).⁶

Não existe precedência de surgimento entre a comunidade e o direito. Tanto este quanto aquela emergem e se afirmam juntos. São tais comunidades, no bojo das quais a sua constituição pelo direito e a geração de um direito se materializam conjuntamente, que referem fatos normativos (GURVITCH, 1931). Na esteira de raciocínio das fontes do direito, Morais (1997) destaca que os fatos normativos pode agir de dois modos distintos: I) indiretamente, por meio das fontes tradicionais (leis, costumes etc.) que o formalizam; II) diretamente, através da atuação dos juristas.

A importância da compreensão sobre a teoria que envolve o direito social e seus pressupostos teóricos decorre da possibilidade de compatibilizar a ideia de um controle social das decisões públicas, sem que isso resulte na superação da estrutura político-administrativa estabelecida. Atribui-se um novo enfoque ao uso do poder estatal, inserindo-o a uma pluralidade jurídica até pouco tempo ignorada, tendo em vista que esse poder se fundamentava apenas na produção legislativa oficial, ignorando um conjunto de ordens jurídicas que coabitam a sociedade.

Dentre as estruturas acima referenciadas, é, precisamente, o direito social condensado que responde às críticas promovidas neste trabalho, pois compatibiliza o sistema jurídico consagrado na Constituição Federal com a regulação produzida pela articulação social. Desse modo, a ideia da existência um controle social das decisões públicas harmoniza-se com a manutenção da estrutura político-administrativa já assentada. O exercício do poder estatal passa a integrar uma

⁶ Tradução livre: Para que um "fato normativo" possa ser considerado como normativo, ele deve poder se justificar como tal: os valores que ele encarna devem se justificar como valores positivos, se afirmar como atrelados à justiça e servindo ao ideal moral.

pluralidade jurídica antes desconsiderada, deixando de vincular-se, unicamente, com a produção legislativa oficial. Por isso, Gurvitch leciona:

En síntesis, cuando el Estado es una asociación igualitaria de colaboración, el monopolio de coacción incondicionada, que le pertenece, no impide a su orden jurídico afirmarse como una especie particular del derecho social. Al contrario, cuando el Estado es una asociación jerárquica de dominación, su relación con la coacción incondicionada subraya de forma especial el carácter subordinador de su orden jurídico (GURVITCH, 2005, p. 94).⁷

O direito social de carácter condensado relaciona-se à articulação da sociedade em um contexto democrático, com o potencial de viabilizar a manifestação dos diferentes atores enquanto agentes de concretização dos princípios constitucionais. Esses princípios revelam-se como o mínimo referencial que agregam sentido no decorrer da ação comunicativa autônoma da sociedade, como intérprete da Constituição (HERMANY, 2007).

Os limites da competência do Estado, dentro dos quais este pode exercer seu monopólio de coação incondicionada, são determinados por outras ordens jurídicas de carácter não-estatal, que em caso de conflito têm a supremacia sobre a ordem do direito estatal. Quando se trata do monopólio quer-se afirmar que o Estado é independente de qualquer outro Estado e superior a qualquer organização que pretenda exercer em seu interior a coação incondicionada, ou seja, converter-se em um Estado. Em outras palavras o Estado não pode admitir que outro detentor do monopólio de coação incondicionada se sobreponha no exterior ou se equivalha no interior (GURVITCH, 2005).

Se o direito constitucional da organização estatal está permeado pelo direito social proveniente da comunidade política subjacente, está-se a tratar de um direito social condensado à ordem do direito estatal, por sua ligação com a coação incondicionada. Caso não ocorra esse envolvimento e a organização estatal colocar-se em posição de independência em relação à infraestrutura da comunidade política subjacente, criar-se-á uma ordem subordinadora e não um direito social. Assim,

⁷ Tradução livre: Em suma, quando o estado é uma associação igualitária de colaboração, o monopólio da coação incondicionada, que lhe pertence, não impede que sua ordem jurídica afirme-se como uma espécie particular de direito social. Em vez disso, quando o estado é uma associação hierárquica de dominação, sua relação com a coerção incondicionada sublinha, de modo especial, a natureza subordinadora do seu sistema jurídico.

quando o Estado é uma associação igualitária de colaboração, o monopólio da coação incondicionada, que lhe pertence, não torna-se um obstáculo para que sua ordem jurídica coloque-se como uma espécie particular do direito social (GURVITCH, 2005).

Portanto, denota-se que a ordem do direito estatal situa-se dentro de um âmbito de direito infinitamente mais amplo, sendo possível compará-lo a um pequeno e profundo lago dentro de um mar. Do mesmo modo, a estrutura jurídica do Estado democrático precisa ser estudada dentro do campo da teoria geral do direito social, que possui inúmeras outras manifestações (GURVITCH, 2005). Morais (2007), em idêntico raciocínio, ensina que a normatividade estatal é uma das inúmeras manifestações do direito, que se encontra espalhado em múltiplos agrupamentos sociais, que podem estar organizados ou não, submetidos à tutela estatal ou não, assumindo contornos particulares ou comuns.

Para que o direito condensado na ordem jurídica estatal possa ser qualificado como uma ordem de integração social, é importante que esta normatividade estatal seja construída a partir da regulação levada a efeito pela própria comunidade política. Nesta perspectiva, a perda da pureza, devido ao vínculo com a sanção incondicionada, não impede que esta ordem se forme como um tipo especial de direito social (MORAIS, 1997). Na medida em que o Estado é uma associação igualitária, de colaboração, o monopólio da coação incondicionada, que lhe pertence, não inviabiliza que sua ordem jurídica se apresente como uma espécie particular de direito social. Ao contrário, por ser o Estado uma associação hierárquica de dominação, sua vinculação com a coação incondicionada assinala o caráter subordinante de sua ordem jurídica (GURVITCH, 2005).

De acordo com Gurvitch (2005), o principal diferencial da ordem estatal não se resume absolutamente à sua supremacia sobre as outras ordens jurídicas e, nem mesmo, a competência das competências, a chamada soberania absoluta, mas, simplesmente, ao monopólio da coação incondicionada dentro da esfera da própria competência do Estado, relativa a sua relativa soberania política. O mesmo autor salienta que os limites da competência do Estado, inclusive a possibilidade de exercer o monopólio da coação incondicionada, estão calcados por outras ordens jurídicas de perfil não estatal que, na hipótese de conflito, têm a supremacia do direito estatal.

Gurvitch (2005) registra que os principais problemas do direito constitucional do Estado democrático só podem ser verdadeiramente resolvidos por meio da ideia de direito social, quando manifestado especialmente em sua forma condensada. E o direito social condensado de Gurvitch, ao mesmo tempo em que reconhece a existência do ente Estatal e de outros atores, permite a preservação de relevantes aspectos relativos ao espaço público estatal, sem se desvincular dele, principalmente no que tange à observação dos princípios constitucionais fundamentais que servem como um mínimo referencial e deverá delimitar as decisões do corpo social. O mesmo doutrinador alerta que, desrespeitado esse mínimo referencial, o Direito Social Condensado correria o risco de tornar-se uma ditadura da maioria.

A proposta teórica ora apresentada é que se busque um vínculo íntimo entre democracia e direito social, para que mesmo diante da presença de uma ordem normativa sancionada consiga-se desenvolver uma ordem de integração social. Tal ordem de integração social deve ser, conforme refere Morais (1997, p. 64), “penetrada pelo direito social da comunidade subjacente, através da incorporação pela ordem jurídica estatal das regras produzidas pelos grupos sociais”. Em outras palavras, o direito social, que seria apresentado como puro e independente se mantido em posição alheia ao ordenamento do Estado, é transmutado em ordem jurídica deste, preservando sua origem.

Assim, o direito social condensado, ao ocupar o espaço da ordem jurídica estatal, se constitui como um direito social organizado e, com esta qualidade, consubstancia-se por meio das associações de colaboração ou de cooperação. Apenas uma organização estatal democrática poderá assumir a função superestrutural imprescindível para que essa ordem social incorporada na ordem estatal opere como um mecanismo que faça emergir organizadamente o amplo espectro da ordem social inorganizada, em decorrência de sua abertura sobre a própria sociedade (MORAIS, 1997).

É por essa razão que Morais (1997) expõe que o direito social condensado, apesar de perder sua “pureza original” – como ordem jurídica auto instituída, devido à vinculação com o caráter sancionador da ordem normativa estatal, preservaria sua distinção em face da ordem de coordenação, porque garantiria sua reflexibilidade social como um direito de comunhão. O mesmo autor segue este raciocínio ao destacar que, mesmo diante da perceptível trajetória contrária à ideia de um direito

social atrelado à ordem estatal, Gurvitch inclina-se à viabilidade de uma composição entre os espectros normativos estatal e social, a partir de um pressuposto democrático que torne possível a identificação da organização cooperativa, produzindo-se um direito de integração calcado nas sólidas bases da confiança e da ajuda, que aproximam o direito de um elevado caráter de cunho promocional.

Em face dos limites e tipologias fixados por Gurvitch, o processo de edificação de uma pretensa ordem normativa de direito social submeter-se-ia a dois momentos centrais. Inicialmente, ao discutirem-se os problemas da conjugação de uma multiplicidade de ordens jurídicas, evidenciar-se-ia a existência de uma normatividade estatal e outra(s) ordem(ns) caracterizada(s) como social(is). Nesse momento, seriam enfrentadas questões relevantes atreladas, especialmente, à pretensão do monopólio de produção e aplicação do Direito do Estado – e as consequências daí provenientes. Por outro lado, outro aspecto que pode ser enaltecido dessas formulações é a possibilidade de ser pensada uma ordem jurídica estatal, porém subsidiária de uma normatividade de caráter social. E é, precisamente, esta conjuntura que moldaria o denominado direito social condensado (MORAIS, 1997).

Morais (1997) refere que o direito social, como formulação de uma normatividade desde a base, pressupõe uma íntima vinculação a um conjunto social estruturado democraticamente. Para que se tenha uma ordem de direito social, é preciso partir de uma ordem social estruturada como uma ordem democrática. O doutrinador acima referido entende, ainda, que esta necessidade insere, para o direito social condensado, o ponto de vista de uma normatividade que, apesar de vinculada ao Estado, possui o privilégio de ser produzida pela própria sociedade. Essa dinâmica representa a conveniência de um Estado pensado de modo não-hierarquizado, através do qual origina-se, autonomamente, a ordem jurídica.

No entanto, Moraes (1997) também reconhece a dúvida que se impõe no tocante à (im)possibilidade de romper com a coerção atribuída a esta forma de direito social. Uma vez que esta normatividade é produzida autonomamente pela própria sociedade, é necessário que ela reflita necessária e contemporaneamente as pretensões normativas desta mesma sociedade, sob pena de esmaecimento. Na mesma medida em que o direito social puro admite, por abandono do grupo, a possibilidade de fuga legítima à sanção, o direito social condensado a tem por

incondicional, e a tentativa de evasão seria tida como ilegítima. Por isso, é relevante referir que:

[...] a ideia de direito social parece pressupor o atingimento de um outro homem que não aquele produzido pela teoria do direito individual. Enquanto para este a titularidade do direito está vinculada ao indivíduo isolado, no âmbito do direito social este indivíduo aparece sempre como integrante de uma comunidade, a qual, todavia, não o absorve ou dissolve em seu interior, transformando-se ela, então, em um outro indivíduo de feição complexo. O homem do direito social precisa conviver com uma normatividade e uma titularidade de direitos compartilhada com os demais. Isto faz com que, para forjar tal ideia, seja imprescindível apagar o apreço ao caráter exclusivista do direito individual, reforçando a efetividade do direito social em razão de sua necessária partilha comum. À segurança da ordem de coordenação e/ou subordinação substituir-se-ia a incerteza democrática da ordem de integração (MORAIS, 1997, p. 76-77).

Morais (1997, p. 80) explica que “o desmanche da presunção de identificação de tudo no Estado – consubstanciado na ideia de monismo – leva à descoberta de algo que está por trás, a sociedade”. Partindo-se da problemática criada pela pretensão à completude da ordem jurídica, é possível vislumbrar-se algumas saídas inteligentes relacionadas com a formulação da ideia de direito social.

A construção teórica gurvitchiana de uma normatividade jurídica social insere, no tocante a essa pretensa completude do direito, alguns questionamentos importantes, principalmente no que toca à necessidade que esta gera de se projetar, apenas, a partir do mecanismo legislativo produzido e imposto em caráter de exclusividade pelo Estado. Sempre que se estuda a possibilidade de uma normatividade de novo tipo, vinculada a uma produção legislativa consubstanciada na disponibilidade social dos interesses em jogo, reconhece-se que uma fórmula de ordenação dos conflitos sociais que segue esta lógica, ao mesmo tempo em que não almeja a configuração da totalidade destes, não acorrenta sua constituição à existência de um poder uno, titular exclusivo da legitimação ativa para a produção normativa. É, exatamente, esta exclusividade que caracteriza o monismo jurídico, que ora é questionado (MORAIS, 1997).

Resta evidenciada a contrariedade da fórmula do direito social – especialmente em seu tipo puro e independente, mas, também, em sua forma condensada à estrutura do Estado –, com relação à pretensa completude do direito estatal. A ideia de direito social implica na percepção de que o direito, na qualidade de fenômeno social, invoca para si próprio a característica de ser uma construção da sociedade mesma, ou seja, da definição de direito social decorre a compreensão de

que a ordenação dos fatos sociais se faz desde a sociedade. Uma teoria do direito social supõe uma multiplicidade de fontes normativas, bem como concretiza um referencial de mutabilidade como algo inerente à permanência da própria ordem (MORAIS, 1997).

Por essas reflexões, é perceptível que Gurvitch, o grande formulador de uma ideia de direito social, não limita este direito à mera produção social de uma normatividade, ou seja, de um direito cuja única distinção é a sua origem. Vai-se além, ao visualizar uma teorização que abarca um novo arsenal de preocupações, moldando o direito sob o prisma de uma nova estrutura legitimadora. Percebe-se que o direito é um fenômeno social muito mais amplo e anterior à própria concepção de Estado. Em síntese, a teoria do direito social condensado sustenta, incisivamente, que não é conveniente que o direito seja produzido com exclusividade pelo Estado, mas que deve se compor pela fusão entre o sistema estatal e as manifestações dos fatos sociais, com respeito aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

2 O PROCESSO LEGISLATIVO A PARTIR DA ESFERA LOCAL

2.1 Considerações introdutórias

Uma vez exposta a base teórica que conferirá os subsídios para avançar em direção às conclusões da presente pesquisa, é preciso, nesta etapa, analisar o processo legislativo a partir da perspectiva local. A Constituição Federal de 1988 elenca sete espécies normativas primárias que compõem o processo legislativo, quais sejam: emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo e resolução. Amaral Júnior (2015) salienta que a autonomia dos entes federados deveria viabilizar a ampla liberdade de escolha no tocante aos seus próprios processos legislativos e respectivas espécies normativas primárias. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) impõe aos Estados e municípios inúmeros aspectos do processo legislativo da Constituição Federal, a exemplo do que ocorre com a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Como já referido, isso também ocorre com as próprias espécies normativas primárias, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, adotando a Constituição

Federal como parâmetro, exige coincidência entre as matérias reservadas à lei complementar nas esferas federal, estadual e municipal. Leia-se:

[...] a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2872 PI, Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Eros Grau, publicado em 05/09/2011).

O Supremo Tribunal ainda atribui vigência ao denominado princípio da simetria, que decorre ainda do art. 200 da Constituição de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969. Ademais, o princípio da simetria pode lembrar a lógica centralista de um regime autoritário, tendo em vista que não é compreensível em um contexto federativo democrático que pretende se auto intitular como simpático às autonomias locais. Na atual conjuntura constitucional, seria mais adequado a Corte Suprema reconhecer aos Estados e aos Municípios a livre definição acerca do acolhimento ou não da lei complementar, como também quais matérias seriam a ela reservadas, pois inexistente na Constituição Federal vigente disposição semelhante a do art. 200 da Constituição pretérita. De outra parte, se tratando de lei delegada e medida provisória, o Supremo Tribunal Federal atribui liberdade para as Constituições Estaduais optarem, ou não, pela previsão de lei delegada e medida provisória (AMARAL JÚNIOR, 2015).

Especificamente, no tocante aos municípios, Amaral Júnior (2015) destaca que as leis orgânicas municipais devem observância aos princípios da Constituição da República e aos princípios da Constituição dos seus respectivos Estados. Seja como for, para inserir o instituto da medida provisória, a lei orgânica deverá observar, no mínimo, os seguintes princípios da Constituição Federal: (i) relevância e urgência na oportunidade de sua edição; (ii) observância às limitações materiais do âmbito federal aplicáveis ao âmbito local; (iii) submissão imediata à apreciação parlamentar para conversão em lei, inclusive com a viabilização da apresentação de emendas parlamentares; e (iv) adoção da mesma rigidez de prazos do plano federal. É dentro desse contexto que será analisado neste capítulo o processo legislativo, voltando-se para os seus regramentos gerais e para as suas especificidades e possíveis flexibilidades para a (re)qualificação do mesmo na esfera local.

2.2 Os limites da atuação exclusiva da Câmara Municipal

Para estudar o processo legislativo e os limites da atuação exclusiva da Câmara Municipal, é necessária uma reflexão breve acerca do princípio da separação dos poderes. Consoante Tavares (2011), aquilo que, recorrentemente, denomina-se como “separação dos poderes estatais”, trata-se de mera distribuição de determinadas funções a diferentes órgãos do Estado. A utilização recorrente do termo “poderes” deve ser compreendida de maneira meramente figurativa. O Poder Estatal deverá ser pulverizado entre três canais de especialização funcionais, independentes e harmônicos. Almeja-se evitar a concentração de funções em um poder ou consagrar um poder hegemônico. A Constituição Federal de 1988 não conferiu nenhum tratamento sistemático das funções do Estado, inserindo uma articulação dispersa nas normas constitucionais (TAVARES, 2011). Por isso, é preciso estudar o tema de forma sistemática, de modo a alcançar uma compreensão coerente sobre as funções que cada um dos órgãos consagrados na Carta Política.

Existem várias propostas modernas com novas classificações sobre as funções do Estado, substancialmente mais rígidas e científicas. Essas classificações questionam a inflexibilidade da expressão tripartição das funções, pois o cotidiano revela a complexidade do sistema de freios e contrapesos, e a dinâmica acelerada e variável dos comportamentos dos vários órgãos estatais diante de algumas circunstâncias. A teoria da separação dos poderes vincula-se intimamente à consagração da denominada “Bill of Rights”, de 1689, fruto da evolução do direito inglês. Essa Carta ou Lista de Direitos pode ser considerada como a estrutura que sustenta as democracias em todo o direito ocidental, o que lhe confere enquadramento na categoria de princípio fundamental da organização política liberal (OLIVEIRA, 2007).

O Poder estatal é uno e indivisível, encontra-se delimitado nas funções legislativa, administrativa e jurisdicional, conferindo-as a três órgãos, que são reciprocamente autônomos. Cada um desses órgãos exerce de forma preponderante uma dessas funções, não impedindo que, eventualmente, o Legislativo, Executivo ou Judiciário exerçam atividades atípicas (GALVÃO FILHO, 1995). A lei é a expressão da vontade geral

La loi est l' expression de la volonté générale. Essa afirmação solene, que abre o art. 6 da Declaração de 1789, é o feliz resumo da concepção sobre a lei, que vinga no século XVIII e inspira o processo legislativo típico dos regimes constitucionais pluralistas (FERREIRA, FILHO, 2002, p. 19).

Para o pensamento medieval, era inconcebível a criação de leis, mas apenas a descoberta de leis que ou haviam caído no esquecimento ou já eram praticadas inconscientemente. Na Idade Média, legislar era verificar a existência de uma lei, ou seja, simplesmente autenticar o costume. Apresenta-se um conceito clássico do filósofo do direito e juiz alemão, Georg Jellinek, que entende ser a representação a relação de uma pessoa com outra, em decorrência da qual a vontade da primeira é expressão imediata da vontade da última, a fim de que juridicamente sejam consideradas apenas uma pessoa (FERREIRA FILHO (2002).

Entretanto, esse conceito de representação abre-se para duas interpretações que colidem politicamente. Pode significar que a vontade do representante é a vontade dos representados, ou seja, imputa-se a vontade do representante aos representados. Se essa compreensão é adequada juridicamente, pode não ser no plano político. Por outro lado, pode significar que, para existir realmente representação, a vontade do representante deverá ser expressão dos genuínos desejos dos representados. Nessa hipótese, torna-se o representante um simples porta-voz dos representados. Tal ambiguidade resulta em sérias dificuldades, principalmente no que tange à pesquisa sobre a origem da representação (FERREIRA FILHO, 2002).

O estudo do Poder Legislativo (ou órgão legislativo, por rigorismo técnico) deve ser analisado levando-se em conta a forma de Estado introduzida no Brasil, verificando-se de que modo ocorre sua manifestação em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Ao contrário da estrutura do legislativo federal, em âmbito estadual, municipal, distrital e dos Territórios Federais, o Poder Legislativo é do tipo unicameral, considerando ser composto por uma única Casa, consoante se denota da redação dos artigos 27, 29, 32 e 33, § 3.º, última parte, todos da Carta Magna.

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, possuindo ambas o mesmo grau de importância, pois se caracterizam como funções típicas do parlamento. Desse modo, a CF/88, em seu art. 70, estipula regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore normas jurídicas, bem como

determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (MORAES, 2015).

Uma das mais relevantes atuações do Poder Legislativo no poder local é a aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, que são instrumentos do modelo orçamentário brasileiro, definido na Constituição Federal de 1988. Conforme leciona Paludo (2012), não há consenso entre os doutrinadores no tocante à natureza jurídica do orçamento. No aspecto formal, o orçamento trata-se de uma lei, pois perpassa por todo o processo legislativo – discussão, votação, aprovação, publicação –, mas não o é sob a ótica material. Inclusive, esse é o posicionamento da maioria dos autores, coadunando com o próprio entendimento do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição Federal, em seu art. 166 e parágrafos, delimita um regime peculiar de tramitação do projeto de lei orçamentária, de iniciativa do Poder Executivo, sem contudo, exigir quórum qualificado para sua aprovação, o que explica sua natureza de lei ordinária. A lei orçamentária, entretanto, diferencia-se das demais leis que caracterizam-se pelo fato de serem genéricas, abstratas, permanentes ou constantes. Trata-se de uma lei de efeito concreto, para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei (CREPALDI, 2013).

Crepaldi (2013) esclarece que essa particularidade conduziu uma parcela dos estudiosos a defender a tese do orçamento como ato-condição. No entanto, sob a ótica formal não há como negar a qualificação de lei. Retrata a forma pela qual o estado pretende realizar suas necessidades públicas. Depreende-se que o orçamento é uma lei anual de efeito concreto, que estima as receitas e fixa as despesas necessárias à execução da política governamental.

O Plano Plurianual (PPA), consagrado no artigo 165, I, da CF, constitui as bases que norteiam todo o sistema e processo orçamentário, conduz à elaboração dos demais planos e programas de governo, fixa as diretrizes, objetivos e metas da administração, além de estipular as despesas de capital, programas de duração continuada, entre outros aspectos. De acordo com o artigo 165, § 2º, da Carta Magna, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) abrange as metas e prioridades da Administração, inclui despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento anual, consigna as alterações na legislação tributária etc.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) estima receitas e fixa despesas, sempre em necessária consonância com o PPA e LDO. Em tal instrumento, é vedado, por exemplo, constar crédito com finalidade incerta ou dotação ilimitada, em razão da imprescindível observância aos princípios de gestão fiscal responsável. A LOA não pode conter dotação para investimento com duração superior a um exercício (um ano), caso não haja previsão explícita no PPA ou lei que autorize sua inclusão, nos termos do disposto no artigo 167, § 1º, da Constituição Federal. Denota-se, no entanto, que o processo de idealização e votação desses instrumentos de organização do orçamento público, fundamentais para a condução dos destinos de um país, estado ou município, se dá em uma relação distante entre sociedade e Governo, circunstância que acarreta a perda de legitimidade da democracia representativa.

Assim, nos termos do que ensina Hermany (2007, p. 42), revela-se fundamental a “construção de uma proposta que permita uma nova e qualificada relação entre a sociedade e o Estado, a partir de uma (re)definição dos processos de legitimação do espaço público estatal”. Para Krell (2003), é necessário empreender esforços para substituir a administração estatal burocrática por uma administração denominada de “gerencial”, que se valha da capacidade da sociedade civil de identificar e solucionar os seus próprios problemas com agilidade. Consoante adverte dos Santos Júnior (2001), impende conscientizar que as possibilidades de participação oportunizadas pelo regime democrático brasileiro não são efetivamente utilizadas por grande parcela da população, letárgica em termos de participação política e social, além de refratária aos partidos e aos governantes.

O envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração das normas indica que o Direito não se legitima na produção legislativa resultante dos atos previamente concatenados e obrigatórios do processo legislativo oficial, mas, sim, na efetiva articulação reflexiva com os participantes sociais. A constituição de um espaço público democrático qualifica o processo legislativo e, conseqüentemente, a regulação social, conferindo mais legitimidade às decisões públicas em geral. É válido esclarecer que essa mudança paradigmática não rompe com os espaços institucionais, mas, apenas, viabiliza à sociedade a maximização dos instrumentos de participação e controle. Em suma, se propõe a passagem da administração tradicional, de cunho autoritário e burocrático, para uma gestão aberta e descentralizada.

A Câmara Municipal tem como uma de suas principais atribuições a edição de leis – atos normativos por excelência – que introduzem novas regras jurídicas a serem obrigatoriamente seguidas por todos os seus destinatários. Levando-se em consideração que Constituição Federal de 1988 elevou os municípios à categoria de entes federativos, é incorreto afirmar que a lei municipal está subordinada à lei estadual ou à lei estadual (BRASIL, 2016).

O que há são âmbitos de competência diversos, no sentido de que um ente federativo não pode ingressar na competência legislativo de outro. Nos denominados “assuntos de interesse local” o município leva a efeito a plenitude de sua competência legislativa, de modo que a União e os estados não podem impor regras a ele. Os municípios também estruturam normas complementares à lei federal ou estadual no que tange a algumas matérias consignadas no art. 24 da Constituição Federal, a exemplo dos serviços de saúde, proteção ao meio ambiente, educação, entre outros (BRASIL, 2016).

Para a produção de leis municípios, cabe aos municípios respeitar as mesmas regras do processo legislativo federal, contidas na Constituição. A Lei Complementar nº 95/1998 fixa as regras de técnica legislativa e estruturação das leis em artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens. O processo legislativo pode ser dividido em cinco fases, quais sejam: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação (se houver) e veto (BRASIL, 2016).

Todas essas matérias são disciplinadas através de lei municipal, que, no entanto, não representa o único ato normativo primário editado pelo município. Há também os decretos legislativos e as resoluções, que, nos termos da Lei Orgânica municipal, tratam dos assuntos de competência exclusiva da Câmara, para os quais não é necessária a participação do Poder Executivo. Como exemplo, é possível citar a elaboração o regimento interno, a fixação do subsídio dos vereadores e a organização dos serviços administrativos do próprio Legislativo Municipal (BRASIL, 2016).

As leis orçamentárias representam categorias especiais de leis, que visam o concreto estabelecimento de objetivos, metas, programas, fontes e destinação de recursos públicos. O modo de elaboração e apreciação desse tipo de projeto é previsto fundamentalmente na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/1964. Nos termos do art. 165 da Constituição Federal, as

leis orçamentárias são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2016).

Essas leis são extremamente importantes para a vida do município, pois fixam quais serão as fontes de custeio e qual será o destino dos recursos públicos para cobrir as despesas de órgãos públicos, serviços públicos, programas sociais, pagamento de dívidas etc. Por esse motivo, é indispensável que a Câmara de Vereadores canalize sua atuação para a detalhada análise dos projetos de lei orçamentária, a fim de que as atividades do município efetivamente se harmonizem com as necessidades de seus habitantes (BRASIL, 2016).

No tocante ao processo legislativo orçamentário local, inúmeros mecanismos podem auxiliar a aproximação da sociedade e do Poder Estatal. As audiências públicas que, por estarem previstas no Estatuto da Cidade, já se encontravam em outros diplomas legais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os conselhos setoriais, que têm contribuído para o processo de democratização da gestão dos recursos públicos e para a escolha de políticas públicas em diferentes áreas relativas aos direitos sociais. Os mencionados conselhos, além da previsão no Estatuto da Cidade, são evidenciados, especialmente, nas áreas da saúde, da assistência social, do meio ambiente e da defesa da criança e do adolescente (HERMANY, 2007).

Atualmente, apesar da importância das audiências públicas para o processo de gestão compartilhada, não são aplicados procedimentos efetivos para o estabelecimento de um diálogo coletivo, considerando que a linguagem aplicada afasta as possibilidades de envolvimento da sociedade civil e inviabiliza a participação em massa, produzindo sérios obstáculos à geração de um verdadeiro ambiente dialogal nas audiências públicas.

O caráter procedimental escancara o debate meramente formal que se estabelece nas audiências públicas no Brasil. Mesmo diante de um hipotético aumento no número de participantes, as pautas, previamente organizadas e o conteúdo disperso e amplo desses encontros, dificulta o recebimento e a sistematização de eventuais contribuições, diminuindo as possibilidades de reformulação das políticas públicas em consonância com as verdadeiras necessidades e anseios da comunidade (FONSECA; et al. 2013). A solução para este impasse, de acordo com Fontana (2015, p. 9-10), “talvez não esteja nos procedimentos, mas numa busca de fortalecimento da própria comunidade e, assim,

um envolvimento se daria não pela imposição dos atos normativos, mas, de maneira natural no jogo democrático”.

Nesse íterim, as lições de Schmidt (2011) também contribuem para a presente reflexão, pois afirma que é preciso promover a consciência sobre o fato da comunidade ser condição ontológica do ser humano, e de que é necessário opor-se ao gigantismo estatal, dando primazia aos valores pessoais em detrimento dos valores do mercado, além de enaltecer-se a subsidiariedade, o poder local, o associativismo e a autogestão. Conforme Lopes (2013), as oscilações sociais, políticas e econômicas supervenientes nas últimas décadas incluíram, mais uma vez, na agenda de pesquisas das ciências sociais, o tema cultura política e o papel que esta desenvolve para a mudança social. Reflexões acerca da perda de confiança nas instituições políticas, dos processos de redemocratização que ocorrem no mundo e da relevância do estabelecimento de uma cultura cívica vêm ocupando amplos espaços na sociedade atual, especialmente no meio acadêmico (LOPES, 2013).

Os pluralistas clássicos qualificam a promoção da estabilidade como a maior virtude da democracia, sem pleitear pela homogeneidade de interesses. Em uma sociedade democrática, as pessoas estão inclinadas a atribuir legitimidade ao governo, sendo esse um pré-requisito para a promoção estável da obediência às leis, incluindo as regras que direcionam os próprios procedimentos democráticos. A caracterização de democracia deliberativa é intrínseca ao ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições de associação procede através do argumento e do raciocínio público entre cidadãos iguais. Isso significa que, para o democrata deliberativo, não basta que as pessoas meramente concordem com o processo democrático, tendo em mente que isso pode ser o resultado de uma ampla gama de motivos, incluindo a concordância passiva ou cálculo autointeressado (CUNNINGHAM, 2009).

Os processos democráticos são legítimos quando viabilizam e estimulam a deliberação sobre questões específicas, sobre as próprias regras do procedimento discursivo e sobre a maneira como elas são aplicadas. De modo a que tal deliberação agregue legitimidade ao procedimento democrático e aos seus resultados, as razões devem ser publicamente compartilhadas em fóruns que tenham essa finalidade, e os participantes precisam estar aptos para chegarem igualitária e livremente às suas manifestações de preferências, bem como

adquirirem e exercitarem as habilidades necessárias para uma efetiva participação em tais fóruns (CUNNINGHAM, 2009).

Na esfera política, a fase de preparação do projeto é altamente relevante. O período que antecede o depósito do projeto é penoso e, frequentemente, longo. Depende de pesquisa, análise da conveniência e redação, gestão da pressão advinda dos mais variados setores públicos e privados, entre outros fatores. A lei deve expressar a vontade geral, identificar o interesse comum e despir-se de preconceitos e perversões. A materialização dessa vontade cabe à Nação, através de seus órgãos representativos, sobre o Legislativo. O representante da Nação – entidade que não se confunde com o povo – é eleito pelo povo, ou, no mínimo, por aqueles que, dentre o povo, foram escolhidos pela Nação para realizarem por ela a eleição dos representantes. Assim, a eleição estabelece invariavelmente um vínculo entre eleito e eleitor, mesmo que não seja de natureza jurídica (FERREIRA FILHO, 2002).

Embora a estruturação do sistema não implique em responsabilidade do eleito em relação ao eleitor, o eleito não pode ignorar totalmente a vontade de seus eleitores. Obviamente, não há uma vinculação jurídica que imponha ao representante o dever de expressar a vontade dos representados. No entanto, o representante que almejar ser reeleito necessita levar em consideração os anseios do eleitorado. A consequência imediata do sufrágio universal é deslocar o fulcro do poder político da classe burguesa para a classe trabalhadora, pois esta representa a maior parte do eleitorado. Em eleições livres, o voto do operário e do camponês passa a ser decisivo. Emerge, assim, uma tensão entre o poder econômico e o poder político, pois o primeiro se mantém ao lado da burguesia e o segundo tende a ser deslocado para o operariado, fundamentalmente para todos os que se dispõem a defender-lhe os interesses (FERREIRA FILHO, 2002).

No Direito Constitucional clássico, o processo de elaboração da lei obedece a um processo complexo, similar à complexidade da própria natureza; desdobra-se em três fases distintas, sendo a primeira meramente introdutória (fase da iniciativa), a segunda é a fundamental (constitutiva da lei), e, por fim, o último momento, que é o complementar (integra a eficácia da lei). Denomina-se iniciativa a prerrogativa de propor a adoção de uma lei, bem como a apresentação do projeto junto ao órgão competente. Embora usualmente considera-se essa etapa como uma fase do processo legislativo, deve-se reconhecer que o é apenas na perspectiva política, e

não jurídica. Portanto, tecnicamente, é mais preciso afirmar que a iniciativa constitui-se no ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei (FERREIRA FILHO, 2002).

A deficiência na implantação ou manutenção de mecanismos que promovam uma maior participação das pessoas no Brasil tem revelado que a democracia de procedimentos não vem conseguindo se legitimar por seus próprios valores, tendo em vista que, atualmente, o nível de contestação é alto e a participação das pessoas em espaços convencionais (partidos, comícios, discussões políticas, envolvimento comunitário, etc.) é quase insignificante. Uma análise da história recente nos evidencia que sociedades nessas condições quase nunca conseguem promover culturas políticas participativas, sendo tomadas pela corrupção e pela ineficiência (FONTANA, 2016).

E de fato, hodiernamente, as audiências públicas, apesar de normatizadas e inseridas em vários atos normativos, servem como meras simulações de participação, através das quais os representantes das comunidades são ouvidos em um nível de interação insuficiente, além de, geralmente, serem as mesmas pessoas, que já têm vínculos próximos e alinhamento político-ideológico com os detentores do poder público.

Para a construção de um direito social exige-se uma nova relação entre a sociedade e os agentes políticos representativos, não sendo suficiente a mera implantação formal de canais institucionais de participação, vinculados à lógica de legitimação aclamatória de um falso interesse público. Este é um aspecto crucial para se analisar a adequação da estrutura dos conselhos ou das audiências públicas à proposta de direito social condensado, principalmente em âmbito municipal. E tal alerta não se limita apenas aos conselhos e audiências públicas, mas a todos os instrumentos já existentes ou a serem criados, que visam a apropriação do espaço estatal pela sociedade.

2.3 Autonomia municipal e a descentralização

Inicialmente, cabe abordar a importância do poder local para o estímulo à participação política e construção de políticas públicas. Para Dowbor (2016), a questão essencial é gerar as condições para que os cidadãos (re)conquistem o

protagonismo no espaço local, de modo que assumam domínio das maneiras de promoverem o seu desenvolvimento. No Brasil, o município é esse espaço local, vislumbrado como unidade básica de organização social, como também o é a rua, o quarteirão ou o bairro em que se vive. O mesmo autor destaca que o poder local se posiciona no núcleo do conjunto de transformações que abrangem a descentralização, a desburocratização e a participação, além das denominadas novas tecnologias urbanas.

Na mesma proporção em que as decisões são tomadas distantemente dos cidadãos, naturalmente, estas não corresponderão às suas reais necessidades e expectativas, realidade que revela a problemática da centralização do poder político e econômico, característica do nosso modo de organização enquanto sociedade. Tal modelo ilustra o catastrófico divórcio entre as necessidades do povo e o conteúdo das decisões acerca do desenvolvimento econômico e social (DOWBOR, 2016). Para solucionar os problemas apresentados, geralmente adotam-se ideias canalizadas ao liberalismo, através de privatizações e enxugamento do Estado, ou, de outro lado, voltadas ao socialismo. No entanto, essas soluções têm a pretensão de simplificar a realidade, não dando conta da complexa dinâmica da vida na sociedade contemporânea. Diante dessa consciência e como alternativa ao discurso maniqueísta e polarizador entre o liberalismo e o socialismo, se apresenta o princípio da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade precisa ser pensado como um preservador das individualidades, em um contexto de vários agrupamentos sociais. Fundamentando-se nas implicações constitucionais concretas, o federalismo pode ser visualizado como a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado. Proveniente da doutrina social da Igreja, no século XX, o princípio em comento preconiza que é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade mais ampla o que é possível ser realizado, eficazmente, por uma sociedade mais restrita. Assim, é inconveniente que o Estado avoque para si as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver por eles próprios, devendo supri-los ou substituí-los apenas nas hipóteses em que revelarem-se impotentes e insuficientes para a realização de suas tarefas (BARACHO, 1996).

A divisão de responsabilidades públicas deve ser atribuída, de preferência, às entidades que se situam numa posição mais próxima dos cidadãos, exceto quando a amplitude e a natureza da tarefa a ser desempenhada, aliada à complexidade e

exigências de eficácia e economia, justifiquem a atribuição do poder a outra entidade menos próxima dos cidadãos. Subsidiariedade e descentralização são estratégias concebidas reciprocamente, pois na medida em que se prioriza as manifestações das esferas menores, materializa-se a figura da descentralização como dedução inseparável da subsidiariedade (MARTINS, 2003).

Caso a descentralização não implicar no rompimento de relações de supremacia entre entidades superiores e inferiores, sem favorecimento da efetiva autonomia, a subsidiariedade deixará de fazer sentido, pois sempre a entidade de grau superior poderá intervir na operacionalização das entidades de grau inferiores, eliminando a relação de subsidiariedade em prol da relação de tutela (MARTINS, 2003). Na mesma linha de raciocínio, Vilhena (2002) refere que a comunidade maior só deve atuar na medida em que tal intervenção revelar-se mais necessária ou eficaz do que a atuação da comunidade menor. Em outras palavras, a autora assenta que os grupos superiores só devem levar a efeito as tarefas que não puderem ser satisfatoriamente desenvolvidas pelos grupos inferiores.

Ao estudar estratégias direcionadas ao fortalecimento da autonomia municipal no Brasil, constata-se que o verdadeiro obstáculo não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, dada a fragilização, por diversos meios, das instituições municipais. As pontuais reações de carácter municipalistas precisam ser incentivadas e reforçadas, levando-se em consideração que a situação se agrava com a imposição do princípio da simetria, que limita significativamente o espaço de criatividade que deveria ser uma das principais características inerentes à autonomia dos entes federados (AMARAL JÚNIOR, 2015).

Apesar das restrições impostas pelo princípio da simetria, ainda assim emergem soluções político-institucionais originais e interessantes nas diversas esferas da federação brasileira. Porém, essa evidência não descarta a urgência da evolução da cultura federativa pátria começar a reconhecer aos municípios a possibilidade de adoção de inovações independentes dos modelos federal e estadual, fundamentalmente no que tange à mecânica de produção do próprio direito, isto é, do processo legislativo local (AMARAL JÚNIOR, 2015).

A federação brasileira é formada pela aliança entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, gerando-se um ente que agrega a todos, denominado de União. Trata-se de um modelo federativo que pode ser intitulado de modelo tripartista, que opera com as seguintes características: I) a Distrito Federal apresenta-se como

uma singularidade, que acumula tanto as competências municipais quanto as estaduais, encaixando-se, para fins de pesquisa, no mesmo patamar federativo dos estados-membros; II) a União é o poder central ou federal; III) o âmbito regional é representado pelo poder dos estados-membros; IV) o poder local é simbolizado pelos municípios (BERNARDI, 2012).

Baracho (1996) elucida que a auto-organização da sociedade não anula o princípio da unidade política, desde que a unidade que se vise, através do consenso, seja efetivada na pluralidade. Em outras palavras, a unidade na diversidade não abole a estrutura social frequentemente antagônica. Por isso, Baracho (1996, p. 19) assinala que “o princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional.”

Nem todas as responsabilidades ou funções são passíveis de descentralização, tendo em vista que muitas delas apenas podem ser desenvolvidas eficazmente pelo poder central. As estratégias de descentralização devem ser compreendidas como mecanismos facilitadores da concretização das metas de governo, e, em última análise, como promotoras do desenvolvimento. Esse desenvolvimento abrange inúmeras tarefas atualmente avaliadas como rotineiras nos países que progrediram há mais tempo, a exemplo do que ocorre com os serviços públicos de saúde, de fornecimento de água potável, de recolhimento e destinação adequada do lixo, de obras de saneamento, entre outros encargos que ainda revelam-se como um desafio para os países em desenvolvimento (MADDICK, 1966).

Maddick (1966) registra que todos os países amargam carências em determinados conhecimentos técnicos altamente especializados, e, por uma questão racional, esse problema é mais acentuado em países em estágio inicial ou intermediário de desenvolvimento. Por essa razão, em determinadas circunstâncias é recomendável que o governo central concentre algumas funções que lhe são atinentes.

A Constituição Federal de 1988 reconhece aos municípios brasileiros a qualidade de Entes federativos, não obstante a existência de um comprometimento da autonomia municipal devido à deficiência na adequada distribuição de recursos, circunstância que fragiliza o poder local. As responsabilidades e competências dos municípios e dos seus respectivos gestores são expandidas constantemente, sem a

necessária provisão de recursos financeiros para cumprirem com essas obrigações. Assim, a apresentação e implantação de um novo pacto federativo, como forma de enfrentar essas dificuldades e discrepâncias, é uma medida urgente (ZIULKOSKI, 2017).

A história dos municípios na América Latina inicia no decorrer da Colônia, com a mera implantação dos modelos de administração municipal modelados da Espanha e de Portugal. No início do século XIX, ao longo das lutas em prol da independência de muitas nações, os denominados *Cabildos Abiertos*⁸ desenvolveram um papel político central nesse processo. Desse modo, a entidade municipal entra em letargia, se multiplicando nos territórios nacionais sem consolidar-se com a força necessária para ser considerada uma entidade efetiva de governo local. Os municípios não gozavam, portanto, de real autonomia, competência e recursos financeiros (ROSALES, 2017).

A partir de 1980 diversos países da América Latina começam a colocar em prática mecanismos de descentralização do Estado, com estratégias, intensidades e resultados variados. Para países como Argentina, Uruguai, Chile e Brasil, à época afetados pelas ditaduras, os processos de descentralização eram implementados como uma forma de restabelecer a democracia através da eleição de autoridades políticas nacionais e locais (ROSALES, 2017).

Rosales (2017) ensina que a situação dos inúmeros tipos de municípios – grandes ou pequenos, urbanos ou rurais, ricos ou pobres –, é extremamente distinta. Para esse autor, a descentralização favorece mais os governos locais das grandes e médias cidades, que possuem maiores recursos humanos e financeiros, o que não ocorre com os municípios urbanos e pobres. Nesse sentido, Rosales (2017) arremata afirmando que a descentralização, ainda que favorável para a grande maioria dos municípios, reflete com nitidez as iniquidades sociais e territoriais existentes. Isso mostra a imprescindibilidade das políticas públicas nacionais de desenvolvimento das capacidades institucionais locais e das compensações territoriais.

⁸ O *Cabildo Abierto* era uma modalidade de reunião dos habitantes das cidades latino-americanas, durante a colonização espanhola, em casos de emergências e desastres. Normalmente, as cidades coloniais eram governadas pelos “*Cabildos Coloniais*” (conselhos coloniais), instituições de tipo municipal, integradas por funcionários nomeados pelas autoridades coloniais. No entanto, em casos de emergência, o *cabildo* podia convocar os denominados *cabildos abiertos* compostos por vizinhos.

Em resumo, para solucionar os complexos problemas atuais não basta promover a regulação do mercado e a modernização do Estado através da evolução técnica e administrativa, mas uma requer-se uma governança qualificada, em meio à qual os atores institucionais públicos e privados, juntamente com a sociedade civil e os cidadãos em geral, colaborem regularmente entre si, somando esforços, capacidades e recursos para a construção constante de um futuro coletivo melhor. Apenas deste modo parece ser viável conter a crescente deterioração ambiental, reduzir as desigualdades territoriais, sociais e fazer emergir uma cultura democrática responsável e que permita uma melhor convivência e harmonia entre os diversos territórios, estados e nações (ROSALES, 2017).

O Brasil depara-se com um paradoxo que requer uma cautelosa reflexão, tendo em vista que apesar da Constituição Federal de 1988 revelar forte tendência à descentralização administrativa, e, em razão disso, oferecer as condições básicas para o fortalecimento da autonomia municipal, o modelo federalista pátrio ainda escancara deficiências significativas em relação à sua engenharia institucional. A história político-administrativa e o perfil continental do Brasil enquadra-o em uma expressão *sui generis* de federalismo (HERMANY; GIACOBBO, 2017). Nesse sentido:

Primeiramente, suas características geográficas são diferenciadas. Entre os Estados Nacionais existentes, o país apresenta uma das maiores áreas geográficas, com 8.515.767.049 km², e uma população que ultrapassa os 206 milhões de habitantes, de acordo com a estimativa populacional do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2016. Ainda de acordo com esses dados, o PIB brasileiro totalizou R\$ 5.904 trilhões em 2015. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o índice de desenvolvimento humano (IDH) brasileiro ser de apenas 0.75, o que deixa o país na 75ª posição do *ranking* mundial, revelando um paradoxo (HERMANY; GIACOBBO, p. 36).

O modelo de Estado federal do Brasil não foi adotado através de um acordo de vontade de seus Estados com o objetivo de constituir uma federação por meio da renúncia de suas respectivas soberanias. Caracteriza-se, efetivamente, por ser um Estado centralizado, separado em regiões que, por intermédio de um processo dirigido pelo poder central, constituiu-se em uma federação. O pacto federativo se deu por uma decisão unívoca, sendo que esta característica histórica reflete até os

dias atuais na forma de distribuição de competências que compromete a autonomia dos municípios (HERMANY; GIACOBBO).

Herrmany e Giacobbo (2017) alertam que apesar do conjunto de competências conferidas constitucionalmente aos municípios ter, formalmente, favorecido o processo de autonomia desses entes, alguns problemas crônicos e significativos subsistem. É o caso, por exemplo, da concentração de recursos pelo poder central, que inviabiliza ações mais determinantes do poder público local no que tange ao enfrentamento de problemas históricos, tais como saneamento básico, programas de saúde familiar, educação etc.

Os municípios brasileiros deparam-se com a incapacidade de atender satisfatoriamente às mais básicas necessidades e demandas emergentes no espaço local, principalmente, em razão da insuficiência de recursos financeiros para uma gestão eficaz e eficiente. Essa realidade apresenta-se como um paradoxo, tendo em vista que de um lado propõe-se o debate sobre a garantia do papel do município na Federação e, de outro, percebe-se a impotência desse Ente para cumprir com as obrigações impostas pela Constituição Federal de 1988. O núcleo dessa incoerência está na distribuição inócua dos recursos tributários. Não se trata de carência de recursos (crise financeira), mas, sim, de uma deficiência profunda em termos de engenharia institucional, cuja programação está pautada na centralização orçamentária nos órgãos da União (HERMANY; GIACOBBO, 2017).

Dentro dessa perspectiva, surge com destaque o princípio da subsidiariedade, que está implícito no ordenamento jurídico pátrio, como se pode concluir através de uma compreensão sistemática da ideia de federalismo trino e da descentralização. O princípio da subsidiariedade agrega grande prestígio na Europa, pois permite a articulação de um poder local que concretiza um espaço institucional mantenedor de uma inovadora e qualificada relação entre a sociedade e o Poder Estatal (HERMANY; GIACOBBO, 2017).

Herrmany e Giacobbo (2017) ensinam que a redefinição do federalismo pautada no princípio da subsidiariedade fundamenta-se na premissa de que todas as decisões que podem ser assumidas pelas instâncias mais próximas de poder – sejam institucionais ou não – devem prevalecer. Assim, para os referidos autores, a transferência de prerrogativas para as instâncias superiores só deve se dar por motivos de ordem econômica ou quando vinculadas à melhor eficiência.

A Constituição Federal de 1988 categorizou o Município como um componente fundamental ao sistema federativo, inserindo-o na organização político-administrativa com previsão de plena autonomia. Por essa razão, os municípios auto-organizam-se por meio de suas respectivas Leis Orgânicas e demais leis municipais; autogovernam-se pela eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores, que, teoricamente, não sofrem ingerência dos governos federal e estadual; auto administram-se no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas (Hermany; Giacobbo, 2017).

Deixe pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica (sic) reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função «supletiva» dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação (PIO XI, 1931).

A subsidiariedade, portanto, opera como um princípio que contrapõe-se à administração centralizada, pressupondo, nos termos da lição de Martins (2003, p. 443) “a actuação caiba a entidades distintas, capazes e eficazes, sendo a medida da capacidade e eficácia de cada entidade verificada em nível das possibilidades da sua actuação”. Preza-se, com isso, a autonomia do indivíduo e das entidades sociais no interior do Estado. Pelizzari (2011) leciona que tal reconhecimento da importância da autonomia abrange, no mínimo, quatro implicações distintas para os níveis superiores de comunidade e, em última instância, uma delas alcança a autoridade pública dotada de soberania, conforme esclarecido abaixo:

[...] in primo luogo, questi ultimi devono riconoscere e rispettare l'autonomia dell'individuo e dei livelli inferiori; in secondo luogo, devono porre le condizioni di stabilità e sicurezza affinché questa ultima possa realizzarsi; in terzo luogo devono garantire le forme e i mezzi attraverso cui alla società è consentito partecipare alla espressione della sovranità; infine, devono porre le basi affinché le manifestazioni di autonomia si sviluppino e si rafforzino nel corso del tempo (Pelizzari, p. 597).

Nota-se que o princípio da subsidiariedade, pelas peculiaridades que apresenta, rejeita a ideia de exclusividade ou preponderância da administração central no atendimento do interesse público viabiliza o envolvimento dos cidadãos e fortalece a ideia de democracia participativa.

É precisamente dentro desse cenário de maior valorização do poder local, com aplicação do princípio da subsidiariedade, que a (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local se efetivará com maior plenitude. Desse modo, para tratar do processo legislativo, algumas reflexões gerais acerca do Poder Legislativo revelam-se indispensáveis. E uma lúcida abordagem histórica e jurídica deste Poder pressupõe a compreensão sobre a teoria da separação dos poderes, cuja estruturação teórica possui conexão automática com o nome de Charles de Montesquieu, especialmente, em sua obra “Do Espírito das Leis”, de 1748. Nessa linha de raciocínio:

Además de todos los factores clásicos de la democracia, el que asegura su operatividad es el que postula un sistema institucional de control del poder del Estado, por su distribución no sólo horizontal a través del clásico principio de La separación de poderes, sino vertical, en el territorio hasta llegar al Municipio (BREWER-CARÍAS, 2003, p. 14-15).⁹

O Município é responsável autônomo pela administração de uma ampla gama de assuntos de interesse local, tais como transporte local, tributos locais, educação infantil e ensino fundamental, ordenamento territorial, preservação do patrimônio histórico-cultural inserido no âmbito do seu território, serviços de saúde básica, entre outras atribuições. Além disso, os municípios agregam competência complementar aos Estados e à União quanto ao zelo e cumprimento do ordenamento jurídico e de suas respectivas instituições, ao mesmo tempo em que é responsável pelo acesso à cultura, à ciência, pela proteção do meio ambiente, saneamento básico etc.

No entanto, Hermany e Giacobbo (2017) advertem que a mera descentralização das atribuições não reflete no aumento da autonomia dos municípios, revelando-se ineficaz a consagração de um estatuto jurídico de relevante autonomia política e legislativa desacompanhado da estrutura indispensável à sua materialização. Com o mesmo raciocínio, Rocha (2009) ressalta que na hipótese deste novo locus de competência não vir acompanhado dos instrumentos jurídicos e materiais necessários à sua efetivação, especialmente no tocante ao aspecto orçamentário, procurando-se garantir aos órgãos de governo

⁹ Tradução livre: Além de todos os elementos clássicos da democracia, o que garante sua operatividade é um sistema institucional de controle do poder do Estado, por meio da sua distribuição não apenas horizontal através do clássico princípio da separação de poderes, mas vertical, no território até chegar ao município.

locais os mecanismos imprescindíveis à prossecução das suas atribuições, todos os esforços em direção à descentralização não produzirão o resultado almejado.

A Constituição Federal de 1988 fixou a repartição de receitas tributárias em três formas, vinculadas: I) à participação direta dos Entes federados no resultado da arrecadação de impostos de competência impositiva da União, nos termos dos arts. 157, I, e 158, I, da CF e às parcelas do IR (Imposto de Renda) retido na fonte incorporadas às respectivas receitas correntes; II) à participação no produto de imposto de receita partilhada, consagrada nos arts. 157, II, 158, II, III e IV, e 159, III, da CF e; III) à participação em fundos de redistribuição, atrelada à distribuição para as entidades políticas de valores dos fundos compostos pela soma das receitas do IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Considerando que as possibilidades de exercício de poder pelo povo não se limitam à democracia representativa, é imprescindível que a democracia seja qualificada pela ampla apropriação do espaço público (especialmente, em âmbito municipal) pela sociedade, diretamente. É recomendável que esta participação se dê tanto individualmente, por meio da ação de cada cidadão nos processos participativos, quanto coletivamente, através da ação coletiva dos movimentos sociais, entidades representativas de classe, associações comunitárias, organizações não governamentais, além de outras organizações civis de interesse público (HERMANY; GIACOBBO, 2017).

A participação ativa do cidadão nos debates sobre os destinos da gestão pública local pode ocorrer em três etapas diferentes, quais sejam: I) participação prévia, através das audiências públicas e reuniões destinadas ao planejamento das políticas públicas municipais, em como na composição do orçamento municipal; II) participação concomitante, por meio do acompanhamento e, eventualmente, denúncias no decorrer da execução das obras, programas ou demais gastos do governo local; III) participação posterior, na avaliação do desempenho e resultados alcançados pelo gestor municipal e seus auxiliares (CGU, 2009).

Os ambientes de participação são aqueles previstos ou não na legislação, nos quais o cidadão pode expressar suas considerações e influenciar nas inúmeras decisões corriqueiras ou pontuais do poder público municipal. Com esse intuito, existem os conselhos gestores de políticas públicas, as audiências públicas, as conferências, o Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic), as ouvidorias etc. Apesar

de não constarem em lei, existem outros canais relevantes de participação, idealizados e implementados por iniciativa da própria sociedade, a exemplo das manifestações (organizadas ou não) em redes sociais, das mobilizações de rua, das organizações sociais articuladas em defesa de direitos, dos movimentos sociais, entre outros (CGU, 2009).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro assume novos contornos, com tendência à descentralização política, administrativa e financeira, que deveria implicar na repartição horizontal de competências e na expansão da autonomia municipal, gerando um espaço propício para o desenvolvimento de uma gestão participativa e para o controle social. Nessa perspectiva, a dinâmica de discussão e deliberação acerca das políticas públicas fundamentar-se-ia no espaço local, através do envolvimento ativo da comunidade, que abandonaria a posição de mera destinatária das ações políticas (HERMANY; GIACOBBO; 2017).

O princípio da subsidiariedade está implícito nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal, combinado com os demais princípios constitucionais, especialmente com os princípios da descentralização e do federalismo. A subsidiariedade se mostra relevante na correção das imperfeições do federalismo brasileiro, que é excessivamente centralizado e possui um intenso viés indutor de uma reorganização de competências. E essa reorganização passa, necessariamente, pela descentralização financeira, política e administrativa, que posicione o poder local como fonte de legitimação da autonomia. No plano formal, tal descentralização é verificável. Porém, materialmente, denota-se que o eixo decisório está deslocado para o poder central, relegando ao espaço local um poder de decisão abaixo do recomendável (HERMANY; GIACOBBO; 2017).

As relações políticas e sociais são afetadas, atualmente, por uma intensa e crescente complexidade, que, aliada à globalização, impele a todos para uma interação com realidades mundiais. A evolução técnica e científica resulta na obsolescência de conhecimentos e técnicas com uma rapidez outrora jamais imaginada. Além disso, surgem novas e legítimas demandas, provenientes dos mais variados atores sociais, que contrapõem-se ao poder econômico altamente concentrado (ROSALES, 2017). Por isso, “asistimos a una lucha relativamente reglada-a lo menos en nuestro continente donde es cada vez más difícil llegar a

grandes acuerdos que aseguren la gobernabilidad y enrumben el progreso” (ROSALES, 2017, p. 156).

Não é possível esperar que as antigas respostas sejam eficazes para solucionar as atuais dificuldades mundiais, a cada dia mais variadas e instáveis. Lamentavelmente, tanto as políticas públicas de origem central quanto as de origem local são levadas a efeito, preponderantemente, em face de cidadãos passivos, com uma postura que revela a ausência de comprometimento com os temas de interesse coletivo. Atualmente, o contexto social requer o desenvolvimento de um ambiente de corresponsabilidade entre sociedade e poder público, com uma efetiva participação política por parte dos cidadãos, que devem contribuir de forma significativa para a solução dos problemas que emergem em seus próprios territórios (ROSALES, 2017). Nesse sentido:

Es decir, el verdadero desarrollo lo construyen las comunidades, familias y personas mediante sus propios esfuerzos con apoyo de las políticas públicas y, en especial, de las políticas territoriales regionales y locales. La acción de las personas y comunidades está en la base de cualquier desarrollo humano efectivo (ROSALES, 2017, p. 161).¹⁰

O avanço do protagonismo da administração pública nos níveis subnacionais de governo – especialmente, o fortalecimento dos municípios – se justifica pela alta potencialidade dos processos de descentralização. Dentre essas potencialidades, pode-se sinalizar para o aumento da eficiência administrativa, conquistada através da correta destinação de competências às esferas inferiores de governo, que podem exercer suas atividades de forma mais eficiente e especializada (ARNAU, 2017).

Um maior grau de descentralização também estimula o controle e a transparência, em razão do aumento do número de atores com direito a posicionar-se e expressar sua opinião no processo de idealização e implementação de políticas públicas locais. Outra vantagem ao aproximar as decisões político-administrativas dos cidadãos é o fomento do desenvolvimento econômico. A implementação dos processos de descentralização fortalece as capacidades locais, e, num cenário internacional caracterizado pela globalização econômica e cultural, o dinamismo e a

¹⁰ Tradução livre: O verdadeiro desenvolvimento reside na constituição de comunidades, famílias e indivíduos pelos seus próprios esforços com o apoio de políticas públicas e, em particular, das políticas territoriais, regionais e locais. A ação dos indivíduos e das comunidades está na base de qualquer desenvolvimento humano eficaz

flexibilidade dos municípios e regiões permite a estruturação de estratégias próprias de desenvolvimento (ARNAU, 2017).

As pequenas circunscrições são laboratórios para experimentações políticas e fomentadoras de inovação. É mais fácil aplicar fórmulas inovadoras em pequena escala e, uma vez comprovado o sucesso, transferi-las aos territórios maiores. Além disso, o exercício da política municipal é importante para a identificação de talentosos gestores (ARNAU, 2017). Para contrapor as potencialidades do poder local e do Estado descentralizado, é frequente a utilização de exemplos bem-sucedidos de Estados centralizados. E um país muito referenciado para esse intento é a França. No entanto, é preciso promover algumas considerações sobre a fábula de que a França é um país bem-sucedido por ser um Estado governado de cima para baixo.

Em uma análise apressada, pode-se chegar à conclusão de que a França deve servir como um modelo de burocracia central, que favorece o crescimento e reprime as “desordens” municipais. No entanto, essa compreensão excessivamente otimista do governo centralizado da França é equivocada, tendo em vista que neste país o estado-nação foi simbólico, não obstante as tentativas de Luis XIX, Napoleão e do programa nacional de educação de Jules Ferry de tomar conta do espaço local. Para ter-se uma ideia do contexto, em 1863, apenas 20% (vinte por cento) da população francesa falava francês; praticavam-se uma série de línguas e dialetos (TALEB, 2012).

O próprio Nobel de Literatura, em 1904, foi concedido ao francês Frédéric Mistral, que escrevia em provençal, uma língua do sul da França que não é mais utilizada. Essa falta de integração linguística indica as dificuldades de centralizar o país. Não existia nada de étnico ou de linguístico com força suficiente para unir a região, que era, apenas, propriedade de um rei e de uma débil aristocracia (TALEB, 2012).

Essas reflexões corroboram para o estabelecimento do raciocínio de que é importante empreender esforços em direção à defesa da descentralização do poder e da promoção da autonomia municipal, não apenas da autonomia política e administrativa, mas, fundamentalmente, da autonomia financeira. Essa reorganização da engenharia institucional favorecerá e estimulará a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão pública, (re)qualificando os vínculos entre sociedade e Estado.

2.4 Democracia administrativa, participação social e formação da decisão pública

O nível de confiança no governo e nas instituições é um fator chave que determina a dimensão e a qualidade da participação cívica. Por sua vez, a confiança tem uma relação direta com a transparência. É amplamente reconhecido que a transparência é o princípio elementar para a boa governança, pois implica no compartilhamento de informações e ações governamentais. A transparência viabiliza a todos atores sociais o acesso a informações que são fundamentais para a identificação e o combate aos abusos e à defesa dos interesses verdadeiramente coletivos (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Sistemas transparentes possuem procedimentos claros para a tomada de decisões públicas, bem como canais de comunicação abertos entre os cidadãos e os poderes públicos, com uma vasta gama de informações oportunas, relevantes, precisas e completas. No âmbito internacional, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Corte Interamericana de direitos humanos reiteram que o acesso à informação trata-se de um direito humano e que deve ser constantemente promovido e protegido pelos Estados. Governos abertos geram maiores e melhores contribuições para o fortalecimento da democracia e para o desenvolvimento de uma cidadania responsável e informada. É fundamental que as decisões governamentais sejam regularmente controladas pelos cidadãos, de modo que todos possam experimentar a plenitude do exercício dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, sempre estimulados pela prestação de contas dos gestores (MATIAS-PEREIRA, 2013).

A legitimidade do governo local se baseia no mesmo princípio que o governo nacional, qual seja, o de atuar em nome dos interesses de seu povo. Comparativamente, sua vantagem na promoção da governança urbana e na luta contra a corrupção reside na sua proximidade com a população. O governo local está melhor posicionado do que o governo nacional para compreender e materializar providências em relação às necessidades e anseios dos seus cidadãos. Seu campo de ação em relação à corrupção é maior, pois é mais provável que ele consiga organizar eficazmente um grupo de atores sociais para a estruturação de estratégias comuns para aumentar o nível de transparência governamental e fortalecer o combate à corrupção. Em tal cenário, garante-se mais facilmente o apoio contínuo e

crescente da cidadania, sendo que os sucessos a nível local podem formar a base para reformas nacionais mais amplas (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Uma relevante estratégia para a promoção da participação é o investimento em campanhas voltadas à informação da população sobre os seus direitos, afinal, as pessoas devem ter a consciência do direito – e dever – que possuem de contribuir para o bom governo. É preciso, também, que os cidadãos que assumem posições de destaque e liderança no cenário político e social preocupem-se com o agir íntegro, pois estão representando interesses e salvaguardando expectativas coletivamente geradas. Nesse sentido, a preocupação com o aumento do nível de integridade dos cidadãos em geral é crucial para conferir estabilidade aos governos democraticamente eleitos.

Os conceitos de governança e governabilidade aparecem sempre na literatura contemporânea que trata de assuntos relacionados aos Estados e às políticas públicas. A governabilidade, enquanto capacidade política de governar, resulta da legitimidade do Estado e da relação do governo com a sociedade. A governança apresenta-se como a capacidade financeira e administrativa do governo para a implementação de suas políticas. Nesse debate, resta evidente que a principal diferenciação entre governabilidade e governança reside na maneira como se percebe a legitimidade dos atos de governo (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Para Matias-Pereira (2013), no conceito de governabilidade, a legitimidade é resultado da capacidade do governo de atender as expectativas de suas próprias instituições, enquanto no conceito de governança, a legitimidade é produto da compreensão que grupos específicos da população possuem quando participam da elaboração e implementação de uma política pública. O ponto de convergência entre os dois termos apresentados, é a defesa da participação institucionalizada como uma ferramenta para gerar e preservar a estabilidade política.

Todas as formas de democracia são fundadas no consenso, mas de tipos radicalmente diferentes. A democracia frágil é aquela apoiada por um contrato no qual se entra independentemente da antecipação de vantagem mútua, autointeressada. A razão da democracia é o denominado consenso substantivo em relação a valores definidos comunitariamente, que antecedem o governo e conferem aos indivíduos sua identidade. Essa dinâmica diferencia-se do consenso criativo da democracia forte, que provém do discurso comum, do trabalho comum e da decisão comum e possui como premissas os cidadãos ativos e a participação constante na

transformação dos conflitos, através da criação de uma consciência comum e de um julgamento político (CUNNINGHAM, 2009).

É preciso ter-se presente o fato de que as pessoas que são cidadãos em um corpo político são motivadas por sua missão de promover o bem comum. Cunningham (2009) é expresso ao afirmar que somente na democracia forte os indivíduos são transformados de tal modo que alcancem bem comum ao mesmo tempo em que mantêm sua autonomia, tendo em vista que a visão de sua própria liberdade e interesses foi expandida para incluir os outros. O mesmo autor refere que a devolução do poder político aos níveis locais não é utópica, pois os teóricos que se autointitulam democratas associativos ou associacionais visualizam isso como um projeto realista e como uma forma de reforçar a democracia em geral, tanto em sociedades políticas de larga escala quanto em instituições locais.

Democratas associacionistas contemporâneos ressaltam que eles não defendem a desestruturação do Estado central ou o estabelecimento de um Estado mínimo o modo dos neoliberais. Os padrões para os associacionistas acima referidas demandam um legislativo central e instituições centrais a serem assentadas, dada a importância dos Estados para as tarefas de coordenação de uma sociedade ampla ou de necessidades para as quais não existam associações voluntárias para atendê-las (CUNNINGHAM, 2009).

A falta de confiança dos eleitores apresenta-se como resultado de um multifacetado e complexo processo, que origina-se da compreensão de que os governos são insensíveis às demandas mais básicas da população. Barquero (2002) menciona alguns exemplos que podem explicar esse sentimento experimentado por um significativo número de cidadãos em relação à política e seus organismos, como o medo do crime, do desemprego, da insegurança econômica, o pessimismo e, essencialmente, a incerteza em relação ao futuro. O mesmo autor refere que os sintomas decorrentes deste contexto são verificados diariamente através da apatia política, da diminuição da participação popular e da quebra da confiança depositada pelos eleitores nos seus representantes.

Percebe-se que é inerente à representação política uma série de problemas, dentre os quais, possivelmente, o principal seja a descrença generalizada nos partidos políticos, que expressa-se através da expressão “crise de representação política”, muito usada nas democracias contemporâneas. Atualmente, vários teóricos procuram analisar os impactos que a utilização das novas tecnologias –

principalmente a internet – provoca na democracia contemporânea. (BERNARDES, 2013).

Esses estudos são direcionados pelo seguinte questionamento: como usar as tecnologias da informação e comunicação (TICs) para aprimorar o funcionamento e gerir legitimamente a democracia? Na busca por respostas, denota-se que a defesa das potencialidades da internet é um ponto em comum destes estudos, tendo em vista o incremento das técnicas de interação horizontal quando comparadas com meios que meios que a antecederam, tais como o rádio, a televisão e a imprensa escrita (BERNARDES, 2013).

Gomes (2008) explica que, nesse cenário, a internet passa a ser compreendida como uma ferramenta direcionada ao aperfeiçoamento da participação civil nos negócios públicos e de novas maneiras de inserção política. Tal envolvimento gravita em torno de dois temas-chave: a revitalização da esfera de debates públicos e a superação do caráter não democrático dos antigos instrumentos de comunicação.

Entretanto, a variedade de conceitos acerca da forma de democracia que se consubstancia no meio digital dificulta o desenvolvimento da área, tendo em mente que para robustecer o debate teórico é necessário que existam definições claras, a partir das quais será possível diferenciar e determinar os impactos e posicionamentos da temática. A interatividade viabiliza aos cidadãos a solicitação de informações, a expressão de suas opiniões e a tomada de prestação de contas diretamente com os seus representantes (BERNARDES, 2013).

Bernardes (2013) salienta que ao invés do governo controlar as pessoas, as pessoas é que vigiam o governo, o que é, fundamentalmente, um direito de todos cidadãos, pois o povo é soberano. Essa crença na mudança de centralidade do poder remete à ideia de que o espaço público digital é relevante, pois devolve o poder político ao seu verdadeiro titular, evitando a concentração deste nos partidos políticos.

Essas reflexões devem conduzir à reflexão de que um efetivo aproveitamento das potencialidades da internet não representará o fim da democracia representativa, mas a sua transformação e o seu aprimoramento. Norris (2000) assevera que os “ciberotimistas” acreditam que as novas tecnologias viabilizam aos cidadãos a tomada de conhecimento acerca de assuntos públicos, bem como os estimula a expressarem suas opiniões pelos mais diversos meios digitais, tais como

via e-mail, listas de discussão ou bate-papo on-line. Além disso, a mesma autora salienta que a internet pode reforçar e enriquecer as relações entre cidadãos e organizações intermediárias, incluindo partidos políticos, movimentos sociais e grupos de interesse.

Essa análise positiva sobre o papel da internet não é seguida massivamente por todos autores, sendo que parcela da literatura se dedica a apontar as limitações da internet na superação dos déficits democráticos. Os doutrinadores críticos podem ser divididos em graus, indo desde os tecnofóbicos, passando pelos teóricos da conspiração (que sustentam a tese de que a internet está a serviço do capitalismo) até aqueles que a visualizam como um meio neutro, mas que falha por não colocar em práticas as suas promessas (GOMES, 2008).

Norris (2000) explica que, de acordo com a visão dos “ciberpessimistas”, nada será alterado com o advento das novas tecnologias; pelo contrário, a utilização desses meios servirá para reproduzir no espaço virtual os padrões de comunicação e poder praticados atualmente. Em outras palavras, servirá para agravar as diferenças sociais, na proporção em que amplifica a voz daqueles que têm interesse, conhecimento e habilidade para usar as novas técnicas, mas, em contrapartida, exclui todos os que estão afastados desse processo.

De acordo com o raciocínio acima, é preciso reconhecer que a mera mudança de informações dos meios tradicionais para o ambiente digital não resultará em ativismo político. Bernardes (2013) refere que as condicionantes positivas e negativas do impacto tecnológico corroboram o argumento segundo o qual a internet não pode ser compreendida como um fim, mas fundamentalmente como um instrumento que serve para inúmeros aspectos da vida social, dentre eles a democracia. Desse modo, não existe garantia de êxito, pois tudo depende da relação que será levada a efeito entre os recursos tecnológicos e os recursos humanos envolvidos.

Nessa linha de raciocínio, apesar das posições existentes, é perceptível que a internet exerce uma importante influência sobre a nova dinâmica da política, apesar de não representar, evidentemente, a panaceia de todos os problemas e não poder ser visualizada como um fim em si mesmo. Num contexto de redução dos espaços públicos tradicionais para debates e interações, o Poder Público deve encontrar na internet um mecanismo importante de interface política entre o Estado e os cidadãos.

Para isso será necessária a promoção da alfabetização e inclusão digital, como elemento central para a democratização o acesso ao conhecimento e pré-requisito para que os cidadãos se transformem em indivíduos habilitados para operar dentro dos novos espaços de participação e interação. Bernardes (2013) indica que é no âmbito dos municípios que torna-se possível visualizar os espaços “vivos” de ação, entendidos esses como locais onde o cidadão exerce a democracia deliberando sobre suas necessidades locais e absorvendo informações de seus representantes.

Esses espaços são fundamentais para que a democracia liberte-se do seu caráter simbólico – com o envolvimento do cidadão apenas no processo eleitoral – e se torne concreta, real, mais participativa. Uma efetiva política pública de democracia digital deve adotar como diretriz os seguintes princípios: criar novos espaços públicos de interação política e deliberação; proporcionar um multidirecional de comunicação, para conectar os cidadãos, representantes do Executivo; Integrar processos de democracia digital no âmbito mais amplo das estruturas constitucionais; certificar-se de que a interação entre os cidadãos, os seus representantes eleitos e governo é relevante (BERNARDES, 2013).

Em suma, seja nos espaços tradicionais ou nos novos espaços virtuais/digitais, é preciso avançar rumo a uma proposta que apresente estratégias (re)criadoras das relações entre Estados e cidadãos. Bernardes (2013) explica que nas origens da passividade política se encontra a falência da participação dos cidadãos na vida pública, a distância dos partidos em relação à sociedade, bem como a perda por parte daqueles de representatividade e de penetração social.

A média de faixa etária dos que se inscrevem nos partidos cresce a cada ano. São raros os jovens que participam da vida dos partidos devido a um ideal e não com a mera esperança de ali encontrarem um emprego. Dessa realidade, resulta uma profunda crise de recrutamento de pessoas que queiram fazer política. Falida a vida política nas arcaicas seções territoriais e esvaziadas as discussões de base e os tradicionais canais de seleção dos grupos dirigentes, a renovação da classe política fica refém das relações pessoais, ou, o que é mais grave, das relações familiares e clientelistas dos dirigentes (BERNARDES, 2013).

Ferrajoli (2014) aduz que os partidos políticos, em vários países do mundo, estão experimentando uma crise de credibilidade e representatividade sem precedentes, chegando-se ao ponto de supor que o seu papel de instrumento de

organização política da sociedade esteja atrelado a circunstâncias históricas do passado. A crise dos partidos surgida pela transformação dos grupos dirigentes em castas privilegiadas apartadas das suas bases sociais é tão grave que, se não se deseja que seja abatida a democracia política, não pode ser superada a não ser com reformas radicais.

A primeira reforma, ainda de acordo com o mesmo autor, é a instituição da incompatibilidade entre cargos de partido e cargos institucionais, que seguramente teria o efeito de suprimir o interesse pessoal na autocandidatura e de reestabelecer ao partido o seu papel constitucional de organização “de baixo” da participação dos cidadãos na vida política. Quanto mais se enfraquece a relação de representação, quanto mais os representantes se afastam da sociedade, é aumentado o grau de importância do paradigma constitucional, ou seja, do sistema de limites e de vínculos, de separações e de garantias, capazes de impedir a sua corrupção e a sua degeneração burocrática e autoritária (FERRAJOLI, 2014).

Ferrajoli (2014) ainda esclarece que todos os direitos fundamentais (não apenas os direitos políticos, mas também os direitos civis, os direitos de liberdade e os direitos sociais) não se constituem apenas como direitos individuais, mas, igualmente, como poderes e contrapoderes sociais com o potencial de, além de balancear e limitar os poderes das maiorias, resguardar a efetividade da representação política.

A atitude de conformismo e de não indignação somente é rompida no momento em que o cidadão assume o seu lugar na sociedade, que é o de construtor da ordem social. Por essa razão, as informações e os argumentos de convencimento, de compartilhamento do imaginário devem ser dirigidos às pessoas enquanto cidadãs, pessoas físicas, solidárias na construção da realidade (WERNECK, 2007).

É requisito para o sucesso de uma mobilização que o tratamento do problema que ela pretende solucionar deixe de ser uma preocupação dos círculos restritos de especialistas e daqueles que atuam diretamente sobre ele para se transformar em uma preocupação de um grupo maior e mais diversificado, que agregará novas visões que contribuirão para o rompimento com verdades estabelecidas. É imprescindível que se instale um novo debate, com novas lideranças e novos atores (WERNECK, 2007).

Em sociedades pluralistas e modernas, a democracia se revela como uma forma de governo cuja relevância e gestão não podem ser ignoradas. Se a democracia tem a ver com o governo do povo, é essencial registrar que é insuficiente, atualmente, garantir a simples democracia formal para que se realize o sentido mais amplo de democracia. O processo de consolidação da democracia tem significado um grande desafio, pois não depende apenas da transição do poder, que deve se dar de modo pacífico e mediado pelas urnas, através da eleição de representantes que se debatem na esfera pública em defesa de projetos políticos relevantes. Várias mazelas sociais, frutos de uma história de colonialismo, divisão social, escravidão e desigualdades precisam ser desafiadas e superadas para que a democracia nominal vá, gradativamente, evoluindo para uma democracia real. Denota-se, assim, o quanto a efetivação da democracia está atrelada à consagração prática dos direitos humanos (BITTAR, 2016).

Dentro da realidade brasileira contemporânea, a vida democrática restabeleceu, após a ditadura militar, a possibilidade de pensar e agir com liberdade, e vem, precisamente por isso, viabilizando que pelos acertos e desacertos da liberdade o processo de consolidação da democracia ocorra lentamente nas últimas décadas. Além disso, é preciso reconhecer que os direitos fundamentais, em suas variadas dimensões, formam o acervo de direitos que permitem a ampla e plena salvaguarda da dignidade da pessoa humana, e, por isso, precisam ser considerados como direitos sem os quais é inviável pensar o desenvolvimento de sociedade democráticas, tolerantes, abertas e pluralistas (BITTAR, 2016).

É por isso que Bittar (2016) destaca que o respeito à dignidade da pessoa humana é o primeiro passo a ser dado em direção a uma cultura constitucional republicana que tenha como primado dos direitos fundamentais a orientação de seu modo de proceder à interpretação constitucional, de onde emana toda a aplicação do direito pátrio. Isso pressupõe, conforme o citado autor, a compreensão de que a condição humana deve ser satisfatoriamente reconhecida e amparada, e esse escudo social da Carta Magna é de valor crucial para o induzimento social ao respeito à dignidade que os direitos fundamentais procuram contornar, tais como o direito à vida, o direito de ir e vir, direito à livre consciência, direito à educação, direito à participação política, direito ao trabalho, direito de se expressar, entre outros.

A teoria do direito social condensado de Gurvitch está intimamente relacionada com a adoção de estratégias voltadas à participação social, como propulsoras da (re)construção do espaço público, a fim de que esse possa ser permeado pelos diversos atores que compõem uma sociedade democrática. Etimologicamente, participação significa:

A partir del significado etimológico de “participación” – acción y efecto de tomar una parte en una cosa – los autores que exponem sobre la participación de los ciudadanos o de los habitantes de um Estado en el ejercicio del poder público suelen adoptar conceptos instrumentales adecuados a la cuestión que están analizando (PELUFFO, 2005, p. 15).¹¹

Assim, a participação, no seu sentido instrumental, é a possibilidade juridicamente assegurada de que quem será eventualmente afetado por uma decisão proveniente de autoridade pública possa se envolver no processo de elaboração, aprimoramento ou, inclusive, impugnação da decisão. Entende-se por autoridade pública todo órgão que em virtude das regras de direito vigentes leva a efeito poderes públicos que a habilitam a criar situações jurídicas em benefício ou em prejuízo de terceiros (PELUFFO, 2005).

Por isso, Peluffo explana que:

[...] no se considerarán formas de “participación”, en lo que sigue, la realización por particulares de cometidos estatales (v.gr., mediante concesiones o arrendamientos de obras o servicios), el sometimiento a Derecho privado de la organización o la actividad de entidades estatales o la privatización de entidades o actividades previamente estatales (PELUFFO, 2005, p. 15).¹²

Os esforços que se direcionam à abertura de espaços para a participação cidadã nas entidades administrativas indica que a participação é uma técnica destinada a superar as insuficiências de legitimidade da Administração Pública vigente, que é construída sobre os fundamentos ideológicos do Estado liberal clássico. Tradicionalmente, esse Estado baseia toda a legitimidade de sua Administração no estrito respeito da legalidade, ou seja, na sujeição ao ordenamento jurídico criado por poderes públicos dotados de legitimidade política. Para o sistema

¹¹ Tradução livre: A partir do significado etimológico de "participação" - ação e efeito de tomar parte em uma coisa - os autores que trabalham o tema da participação dos cidadãos ou dos habitantes de um Estado no exercício do Poder Público tendem a adotar conceitos instrumentais adequados à questão que estão estudando.

¹² Tradução livre: [...] Não se consideram formas de "participação" a realização por particulares de atribuições estatais (por exemplo, através de concessões para obras ou serviços), a submissão ao direito privado de organizações ou entidades estatais ou a privatização de entidades previamente estatais.

constitucional clássico, a participação do cidadão no sistema democrático se limita à eleição periódica dos representantes políticos, negando que os cidadãos possam intervir diretamente na formação de decisões que podem afetar o interesse geral (ORDÓÑEZ, 2005).

O século XXI apresenta novos cenários e novas demandas, que revelam uma alteração do foco da Administração, do formato estadocêntrico para uma aproximação que favoreça a interlocução e mobilização conjunta entre público e privado. Essa dicotomia assume contornos cada vez menos nítidos, ganhando força a ideia de corresponsabilidade entre ambos, que ficam, assim encarregados da promoção, proteção e satisfação dos interesses públicos (BARROS, 2015).

Institutos que revelam uma Administração Pública mais aberta, mais consensual, mais parceira e perceptivelmente mais democrática passam a dar o tom da atuação estatal. O Estado perde a titularidade exclusiva das funções administrativas, abrindo-se espaço para a atuação de outros atores, quer privados, quer públicos – mas não necessariamente estatais – a exemplo dos Conselhos participativos de deliberação democrática (BARROS, 2015).

A Constituição Federal de 1988 prestigiou os mecanismos de participação popular e aproximação entre as esferas privada e pública, numa dinâmica que moldou a importante tarefa de estimular a atuação da iniciativa privada em demandas do interesse público. A sociedade civil passou a ser compreendida para muito além dos conglomerados econômicos e de suas respectivas atividades negociais, assumindo também a condição de arena de participação que consistentemente e de modo simbiótico com a esfera estatal. A consagração dos valores que passaram a imperar a partir do advento do Estado social e com a posterior falência desse Estado, conduziu a uma mudança conjuntural que desencadeou, entre outros, no surgimento do chamado “terceiro setor” (BARROS, 2015).

Não existe mais espaço para a idealização de um modelo estatal garantidor e supridor de todas as necessidades coletivas. A atuação da sociedade civil para a atenção desse interesse público é fundamental, conduzindo à necessidade da implementação de políticas públicas direcionadas ao incentivo de sua atuação. Tal dinâmica mostra-se como parte dos efeitos da denominada Era da Informação, que favorece o amplo acesso ao conhecimento, com a conseqüente tomada de consciência sobre os interesses em debate, a reivindicação por participação e a

crescente demanda por eficiência na direção dos assuntos da coletividade (BARROS, 2015).

Barros (2015) explica que o planejamento já não é consequência única da vontade do legislador ou do administrador público, sendo imprescindível a participação da sociedade civil como protagonista nesse processo. A atividade administrativa de fomento ganha destaque em um cenário de desenvolvimento e sedimentação das noções de governança, contratualismo, consensualismo, democratização, responsividade, eficiência, *accountability* e participação popular.

O cenário delineado nos revela a importância que esses novos valores assumem, no sentido de condicionar o efetivo atendimento dos variados interesses públicos, bem como começam a se apresentar como pressupostos da própria existência e manutenção do Estado enquanto organização social. Assim, uma vez apresentada a preocupação com a participação social para a formação da decisão pública, pode-se avançar para um estudo do processo legislativo na perspectiva da democracia administrativa.

2.5 O processo legislativo na perspectiva da democracia administrativa

Sempre tentou-se limitar o estudo do Direito ao âmbito do sistema normativo, considerando tudo aquilo que esteja atrelado aos valores que inspiram a norma como elemento meta-jurídico e, nesse aspecto, estranho à ciência. No entanto, o Direito não é apenas norma; é, também, fato e valor. Uma pesquisa jurídica não se resume à interpretação das normas, pois é imprescindível a identificação da realidade e a verificação dos valores aos quais estas estão vinculadas. Por certo, a análise dos valores atrela-se, essencialmente, ao campo da Filosofia. O estudo da realidade é objeto de ciência específica, porém, a exegese das normas pressupõe um e outro, conduzindo o jurista ao desenvolvimento da imprescindível habilidade de integrar esta interpretação das normas à compreensão dos fatos e ao julgamento dos valores (FERREIRA FILHO, 2002).

O jurista que não contenta-se em ser categorizado como simples reprodutor e explicador de palavras, preocupando-se com a edificação de instituições melhores ou com o aperfeiçoamento e reforma das existentes, tem acesso, atualmente, graças à Ciência Política, a dados que viabilizam previsões que antigamente eram impossíveis. As filosofias liberal e marxista podem ser compreendidas,

indistintamente, como democráticas, na medida em que agregam como valores básicos liberdade e a igualdade. Tratam-se de cosmovisões divergentes, pois a primeira enaltece o princípio da liberdade e, praticamente, esquece da igualdade, enquanto a segunda, de tanto sublinhar a igualdade, sufoca a liberdade, limitando o poder dos indivíduos de decidirem sobre as suas vidas (FERREIRA FILHO, 2002).

O princípio da democracia corrompe-se não só quando perde o espírito de igualdade, mas também quando se adquire um espírito de igualdade extrema e cada indivíduo pretende ser igual àqueles que escolheu para o governar. Nesse caso, o povo, já incapaz de suportar o poder por si mesmo legitimado, deita-se a querer fazer tudo por si próprio, a deliberar na vez do senado, a executar na vez dos magistrados e a desempossar todos os juízes. Assim, o fantasma de uma democracia directa é mais do que uma das possíveis derivas da televisão: inscreve-se na própria natureza do espaço televisivo (GARAPON, 1997).

A concepção providencialista da democracia apresenta um ponto de equilíbrio entre esses dois valores. Embora se enquadre na formulação liberal, concilia a liberdade individual com a intervenção estatal de carácter igualizador, de modo a que possam ser oferecidas semelhantes oportunidades para que as pessoas desenvolvam suas virtualidades. Os regimes constitucionais pluralistas surgiram da necessidade de implantar “o governo de leis e não de homens”, intenção cristalina das Revoluções Francesa e Norte-Americana. A confiança nas leis evidenciada nas Cartas Magnas emergidas desses movimentos – e de outros posteriores – é tão significativa que os juristas veem nelas uma nova forma de Estado, ao qual passou-se a denominar de Estado de Direito (FERREIRA FILHO, 2002). Ao tratar da crise da lei e da legislativa, o autor apresenta o seguinte questionamento:

Crise da lei? Crise legislativa? A referência a essas crises poderá talvez intrigar o leigo, ou o observador desatento e superficial. Como falar em crise da lei, em crise legislativa, quando são tantas as leis, quando a cada instante novas leis se promulgam em toda parte? (FERREIRA FILHO, 2002, p. 12).

Dentro desse cenário, conforme Ferreira Filho (2002), a principal crítica que deve ser dirigida ao legislador é que ao invés de aguardar a maturação da regra para promulgá-la, este edita-a para, através da aplicação prática, reconhecer as suas inconveniências ou defeitos. Por isso, complementa o mesmo doutrinador, quanto mais numerosas são as leis, maior será o número de outras que a

complementem, a remendem e a expliquem, marcando o ordenamento jurídico com o estigma da leviandade.

Em referência ao princípio da democracia, Montesquieu (1996) ensina que um governo monárquico ou despótico não depende de muita probidade para se manter no poder, pois, respectivamente, a força das leis e o braço erguido do príncipe disciplinam tudo e todos. Num Estado popular, diferentemente, é preciso de algo mais, que é a virtude. Quando um monarca, por mau aconselhamento ou por negligência, deixa de fazer executar as leis, pode, simplesmente, trocar o conselho ou reparar a negligência. Porém, quando um governo popular as leis deixarem de ser executadas, provavelmente em razão da corrupção da república, o Estado estará arrasado.

Em uma república, a virtude constitui-se, simplesmente, no amor pela república. Trata-se de um sentimento, e não de um conjunto de conhecimentos, tendo em vista que tanto o último como o primeiro homem do Estado podem possuí-lo. Esse amor à pátria conduz à honradez dos costumes, e vice-versa. Nesse sentido, conceitua-se o amor à república como sendo o amor à democracia, que, em última instância, vincula-se ao amor à igualdade. O amor à igualdade e o amor à frugalidade são estimulados pelas próprias igualdade e frugalidade, quando se está imerso em uma sociedade na qual as leis estabeleceram uma e outra. Nas monarquias e nos Estados despóticos, em geral, os indivíduos não almejam a igualdade, pois todos buscam a superioridade. As pessoas posicionadas nas camadas inferiores só aspiram sair da condição de oprimidas para tornarem-se opressoras (MONTESQUIEU, 1996).

O nível do luxo corresponde ao tamanho das desigualdades das fortunas. Se as riquezas, em determinado Estado, são divididas igualmente, inexistirá luxo, pois esse está fundamentado nas comodidades que conquistamos com o trabalho dos outros. A fim de que as riquezas mantenham repartidas de forma igualitária, é preciso que a lei alcance a cada um somente o necessário físico. Se possuírem mais do que isso, a desigualdade começa a se enraizar (MONTESQUIEU, 1996). Reconhece-se que a igualdade absoluta é um conceito utópico, sensivelmente insustentável, tanto em termos teóricos quanto em termos práticos. No entanto, a preocupação com o controle do nível de desigualdade é, sim, urgente e legítima, considerando que em uma nação na qual não há um nível razoável de igualdade entre seus indivíduos, a instituição da democracia torna-se mera ficção e

formalidade, dada a absoluta impotência de participação política por parte de cidadãos despojados dos mínimos recursos imprescindíveis à sua manutenção.

Do mesmo modo, o luxo é proporcional ao tamanho das cidades. Quando maior o número de homens reunidos, mais esvaziados eles se tornam e sentem crescer dentro de si o desejo de se sobressair. O problema é que, de tanto querer destacar-se, tudo se torna igual, e ninguém mais se singulariza, gerando-se um incômodo geral. Na mesma proporção em que o luxo instala-se numa república, o espírito dos cidadãos começa a voltar-se para os seus interesses particulares. Por outro lado, para pessoas que somente tem à disposição o necessário e que refugam o supérfluo, somente resta o desejo de glória da sua pátria e, conseqüentemente, a sua própria (MONTESQUIEU, 1996).

Os governos começam a serem absorvidos pela corrupção na medida em que deixam corromper os seus princípios, em especial, o princípio da democracia. Esse princípio corrói-se não apenas diante do enfraquecimento do espírito de igualdade, mas também quando se estabelece um nível extremo de igualdade e todos anseiam igualar-se àqueles que escolheram para o comando. A partir daí, não suportando o poder que delegou, o povo provoca-se a fazer tudo sozinho, tal como administrar todos assuntos públicos, decidir pelo senado, julgar pelos magistrados etc. Afirma-se que um Estado democrático deve afastar-se dos dois extremos: do espírito da desigualdade, que conduz à aristocracia, ou ao governo de um só; e do espírito da extrema igualdade, que gera o despotismo de um só (MONTESQUIEU, 1996).

Rezende (2014) lembra que no século XIX, as relações entre o Poder Legislativo e a Administração Pública eram tratadas segundo um modelo de virtual automatismo na aplicação dos comandos legais pelos órgãos administrativos. A lei expressava a vontade geral e competia à administração meramente execução dessa vontade, num claro regime de vinculação do administrador à legalidade. Pautando-se nesses pressupostos, carecia de sentido abordar o tema democratização da Administração, tendo em mente que o momento adequado para a participação do povo era o da escolha de seus representantes no Poder Legislativo. Por isso:

Isso explica, por exemplo, a resistência do austríaco Adolf Merkl, nos anos 1920, à ideia de instituir formas de participação dos cidadãos no processo de execução das leis. Na visão do jurista, iniciativas nesse sentido poderiam solapar a autoridade da lei, fazendo sobre ela prevalecerem as decisões administrativas. Para que a vontade geral expressa nas leis fosse observada, dever-se-ia organizar uma administração autocrática, fundada na unidade e na disciplina (Rezende, 2014, p. 7).

A reivindicação de espaços de participação no processo decisório administrativo marcou a passagem do modelo de Estado liberal do século XIX para o Estado social do século XX, prestador de serviços, e a crescente incorporação de competências normativas pelo Poder Executivo. A compreensão de que a lei aprovada no Parlamento deveria esgotar a regulação de temas afetos aos direitos e deveres dos indivíduos abriu espaço à prática corriqueira de delegações legislativas. A implantação de agências reguladoras independentes resultou na atribuição de poderes normativos a entidades externas ao Parlamento, no âmbito dos setores econômicos por ela regulados (REZENDE, 2014).

A influência do Poder Executivo, mesmo dentro do próprio processo legislativo, se tornou cada vez maior. Em vários países, se atribuiu ao Executivo iniciativa legislativa ampla e, para determinados temas, de forma privativa, fazendo com que dependa do chefe desse Poder quaisquer alterações legislativas nesses domínios. A maior prova do protagonismo do Executivo no processo legislativo é revelada através das taxas de sucesso e dominância, que mensuram, respectivamente, o número de projetos aprovados dentre os de sua autoria e de projetos seus dentre todos os aprovados pelo Legislativo (REZENDE, 2014).

O Poder Legislativo trata-se de um espaço aberto à manifestação das diversas correntes políticas, principalmente nos países com sistema eleitoral proporcional. Por outro lado, a tradicional estrutura do Poder Executivo apresenta alguns obstáculos ao pluralismo no processo decisório. A hierarquização da estrutura da Administração Pública, as resistências de um aparelho burocrático fechado em si mesmo, a insistente visão verticalizada do administrado que posiciona-se como súdito, a direção unipessoal do Executivo formam o conjunto de elementos que obstaculizam o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisões administrativas (REZENDE, 2014).

A democracia representativa, também denominada de democracia indireta, é aquela na qual os cidadãos que formam o Estado Nação, não podendo dirigir diretamente os negócios do Estado – em face de suas extensões territoriais, densidade demográfica e complexidade dos problemas sociais – transfere as funções de governo a representantes periodicamente eleitos. Em consonância com a clássica ideia de democracia representativa, a escolha de representantes forma a base que ampara a soberania popular (ZENI, 2011).

A prática da representação efetiva-se por meio de um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, consubstanciada na escolha de pessoas que deverão, em nome dos cidadãos (povo), exercer o poder através do voto. Qualquer um dos modelos democráticos – representativo, participativo, deliberativo – pressupõe uma sociedade na qual os cidadãos sejam livres e possuidores de uma condição de suficiente igualdade para o exercício da sua titularidade do poder (ZENI, 2011).

Zeni (2011) explica que ao se discutir acerca dos problemas do sistema político representativo, é preciso pactuar-se semanticamente sobre o que significa representação política para um sistema democrático, isto é, se a representação libera o cidadão da ativa participação ou se, pelo contrário, pressupõe uma sociedade também consciente e engajada no significado dos papéis que deverão ser levados a efeito pelos representantes e representados.

É por intermédio da representação que a sociedade civil consegue identificar-se politicamente e influenciar o destino político do Estado, mudando, assim, o social em político. O modelo democrático representativo não deve ser superado, mas aprimorado e relembrado a fim de que não incorra na separação entre representantes e representados. A partir do momento no qual as eleições tornaram-se um requerimento indispensável para a legitimidade política, a sociedade e o Estado passaram mover-se em esferas de ação separadas, como objetos de constante reajuste e negociação. Dessa maneira, a representação espelharia a tensão existente entre a sociedade e o Estado, bem como refletiria as opiniões dos cidadãos a respeito da relação estabelecida entre essas duas esferas (FEREZ JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010).

Streck e Moraes (2001) demonstram que o Constituinte Originário brasileiro não idealizou seu sistema de governo democrático sem também imaginar a instituição dos partidos políticos. O Constituinte, no Brasil, deixou a democracia intimamente atrelada à existência dos partidos políticos, uma vez que organizou um modelo eminentemente representativo. Os partidos são compreendidos como coletividades intermediárias que se posicionam entre o poder público e o indivíduo isolado.

No entanto, o modelo representativo marcado fundamentalmente pela representação política a partir de indivíduos atrelados a partidos políticos, acabou resultando no não cumprimento da promessa inicialmente apresentada, tendo em

vista que se admite a candidatura avulsa. Esse cenário impede uma representação caracterizada pela liberdade de atuação e que possa decidir os temas que lhe fossem propostos a partir dos interesses gerais a comunidade (STRECK; MORAIS, 2001).

É possível perceber que o desgaste do modelo representativo de democracia ocorreu, justamente, em razão das promessas elaboradas e não totalmente implementadas. Por exemplo, Streck e Moraes (2001) explicam que quando se direciona a visão para os espaços de tomada de decisão, para os quais estimava-se um processo que emergisse da base dos interessados (poder ascendente), e não, ao contrário, fosse marcado inversamente pela produção de decisões técnicas, ou seja, de decisões nas quais a racionalidade está arraigada em pressupostos tecnoburocráticos, e não em anseios políticos.

Essa dinâmica inviabiliza a consolidação de um processo de participação política fundamentado no ideal da conscientização da cidadania, acarretando uma perda de sentido no projeto de educação para a cidadania que privilegiasse a opinião consciente em vez da mera barganha por favores. Isso resulta na percepção de que a prática democrática pressuposta na base da cidadania ativa acabou por ser submetida a uma total apatia participativa (STRECK; MORAIS, 2001).

Nesse sentido, em razão da significativa expansão das funções normativas do Poder Executivo, é preciso reconhecer a importância da implantação e consolidação de estratégias direcionadas à participação social na Administração Pública, a fim de neutralizar o déficit democrático fomentado pelo deslocamento do *locus* de produção normativa. Assim, direciona-se a investigação para a busca de alternativas que (re)qualifiquem o processo legislativo orçamentário local, expondo seus limites e possibilidades.

3 A (RE)QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO LOCAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

3.1 Considerações introdutórias

No primeiro capítulo, introduziu-se a teoria do Direito Social Condensado de Gurvitch, que alerta para a importância do reconhecimento do direito como um

fenômeno que não deve ser produzido exclusivamente pelo Estado, constituindo-se num sistema que dialoga com as variadas ocorrências sociais e, ao mesmo tempo, alinha-se ao formato básico dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Na segunda etapa do trabalho, abordou-se o processo legislativo a partir da perspectiva local, com foco nos limites da atuação exclusiva da Câmara de Vereadores, na autonomia municipal e descentralização, relacionando tais considerações aos problemas atualmente existentes no que tange à participação social e formação das decisões públicas.

Neste último capítulo, estuda-se a estrutura do processo orçamentário no âmbito municipal, descrevendo-se como é promovida a construção do orçamento e de que maneira os Poderes da República e a sociedade influenciam na sua elaboração, para que a partir dessa contextualização seja possível apresentar propostas direcionadas ao aperfeiçoamento do Poder Legislativo e, em última análise, do próprio processo legislativo orçamentário local.

Atualmente, não há uma efetiva participação da sociedade nas reflexões e discussões desenvolvidas no decorrer do processo legislativo de formação das leis orçamentárias. O próprio parlamento não se envolve com a fase de formulação das peças orçamentárias, e acaba conhecendo o conteúdo desse planejamento tão somente no decorrer do curto processo de votação, motivo pelo qual torna-se difícil para o Poder Legislativo Municipal pensar sobre a implementação de mecanismos que visam robustecer o controle social sobre o orçamento. Finalmente, será preciso reconhecer a força do argumento de que não há vontade política para as mudanças na dinâmica do processo orçamentário, circunstância que dificulta a consolidação de um processo legislativo voltado para a elaboração de políticas públicas consistentes.

3.2 Processo legislativo e (i)legitimidade democrática na construção orçamentária

O processo legislativo, como todo processo, é atribuído de inúmeras fases e procedimentos, motivo pelo qual uma sucinta compreensão dessas etapas para a formação da legislação é imprescindível para o estudo do tema objeto desta pesquisa. O Direito moderno tem como sua expressão mais aparente a lei, através da qual se constitui a positivação do ordenamento, que, desde que permeado pela democracia e pela representação, constituem o denominado Estado Democrático de Direito. Para Assis (2009, p. 71), “entender o conceito de progresso legislativo é,

antes de tudo, compreender os procedimentos necessários para a positivação do direito”.

Para Montesquieu (1996), as leis, em sentido amplo, representam relações necessárias que decorrem da natureza das coisas. Assim, pode-se afirmar que todos os seres têm suas leis; a Divindade, o mundo material, as inteligências superiores ao homem, os animais, os seres humanos. Para esse autor, precedendo todas as leis, têm-se as leis da natureza, assim denominadas em razão de serem derivadas simplesmente da constituição do nosso ser. Para conhecê-las suficientemente, deve-se imaginar um homem antes da organização das sociedades. Representariam as leis da natureza aquelas que receberiam em tal estado.

A lei, via de regra, é a razão humana, enquanto governa todos os povos da terra; e as leis políticas e civis de cada nação devem ser apenas casos particulares nos quais se aplica essa razão. Devem ser tão específicas e próprias ao povo para o qual foram editadas, que seria uma casualidade muito grande se as leis de uma nação pudessem ser aplicadas para outra (MONTESQUIEU, 1996).

Devem estar de acordo com a natureza e com o princípio do governo que foi instituído, ou que se projeta estabelecer; seja quando elas o constituem, como é a hipótese das leis políticas, seja quando o mantêm, como é o caso das leis civis. Precisam estar alinhadas, também, ao “físico” do país; ao clima frio, quente ou temperado; às características do terreno, sua situação e grandeza; ao modo de vida dos povos, às suas ocupações, à religião de seus habitantes, às suas inclinações, ao grau de riqueza e ao número de habitantes etc. Enfim, as leis devem ser editadas de acordo com as peculiaridades de cada localidade (MONTESQUIEU, 1996).

Assis (2009) afirma que é possível listar seis princípios básicos que devem pautar o processo de formação das leis, a exemplo dos princípios da publicidade, da oralidade, da separação e discussão da votação, da unidade legislativa, do exame prévio do projeto por comissões parlamentares, sem exclusão de outros princípios que devem circundar a dinâmica de elaboração de uma lei. Nessa lógica, Coelho (2007) destaca mais dois princípios que precisam pautar o processo legislativo: o princípio da supremacia da Constituição, considerando que é da Constituição Federal de 1988 que emanam as demais regras e procedimentos, e o princípio federativo, indispensável para que os estados membros obedeçam às regras direcionadas ao processo legislativo federal, que devem ser seguidas, inclusive, em

âmbito municipal. Nesse sentido, é a própria Constituição, no bojo de um sistema positivista bem estruturado, que serve como fonte das normas que norteiam o processo legislativo.

O processo legislativo brasileiro está positivado na Constituição Federal, especificamente nos artigos 59 a 69, onde o texto constitucional classifica o que é processo legislativo, trata das possibilidades e impossibilidades de emenda à Constituição, regula a iniciativa privativa ou concorrente de leis, entre outras peculiaridades. Normas relativas ao processo legislativo encontram-se positivadas, também, em dispositivos infraconstitucionais, como é o caso da Lei Complementar 95/98 e dos regimentos internos das Casas. A superveniência ou retomada da democracia carrega a noção de que este Estado de Direito deve construir-se e operar imerso em um ambiente efetivamente democrático (ASSIS, 2009). Essa construção democrática passa, fundamentalmente, pela democratização do processo legislativo orçamentário local.

O termo orçamento¹³ significou, originalmente, bolsa de dinheiro ou bolsa pública. Na Inglaterra, o termo foi empregado para designar a mala de couro que o chanceler levava ao Parlamento para apresentar as necessidades de recursos e despesas do Governo. No Brasil, o desenvolvimento da técnica orçamentária é recente, remontando o período de atividade do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que foi criado pela Lei nº 284/1936 e extinto pelo Decreto-Lei nº 579/1938, que estruturou o Departamento Administrativo do Serviço Público, subordinado ao Presidente da República (CREPALDI, 2013).

A administração pública brasileira sempre foi marcada pelo exercício empírico de práticas experimentadas e avaliadas pelos erros e acertos, não obstante existir uma ampla legislação sobre o tema. Havia uma despreocupação com o estabelecimento de um método fundamentado em princípios de administração, muito menos um sistema racionalmente estruturado. A administração pública, ao submeter-se a conveniências pessoais ou de grupos, foi se ajustando às experiências internacionais. Além disso, o progresso tecnológico e a expansão econômica no mundo impulsionaram o início da amplificação do aparelho administrativo, bem como a criação de novos órgãos e, conseqüentemente, a

¹³ Em inglês: budget.

arregimentação de novos servidores para essas funções técnicas (CREPALDI, 2013).

Através do orçamento público, o governo estima as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas que se propõe a efetivar no decorrer do ano. Em síntese, trata-se de um instrumento para planejar a gestão, através do qual as políticas públicas setoriais são estudadas e selecionadas, com base nas prioridades que ajustar-se-ão aos limites do montantes de recursos passíveis de serem arrecadados para o financiamento desses gastos (CREPALDI, 2013).

O planejamento orçamentário nas três esferas do governo tornou-se obrigatório a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 165 implantou novos instrumentos, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O orçamento público é regulado pelos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, pela Lei nº 4.320/64 – Normas de Direito Financeiro, e, pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que absorveu alguns mecanismos de planejamento e controle a serem cumpridos quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA (CREPALDI, 2013).

Crepaldi (2013) ensina que o orçamento é compreendido como um instrumento para planejar e fundamentar a ação governamental. Através dele, o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por determinado tempo e de modo detalhado, a efetivação de despesas que visam o funcionamento dos serviços públicos. Portanto, o orçamento trata-se de um “documento” em que são discriminadas a previsão de despesas e de receitas para um período determinado. Há uma preocupação com baixo grau de legitimidade das decisões políticas assumidas através das peças orçamentárias:

O orçamento público dos governos federal, estadual, distrital e municipal compreende a previsão de todas as receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todos os gastos (despesas) que os governos estão autorizados a executar. A elaboração do orçamento público é obrigatória e tem periodicidade anual. Lamentavelmente, o orçamento está longe de espelhar, entre nós, um plano de ação governamental referendado pela sociedade, tendendo mais, na verdade, para o campo da ficção (CREPALDI, p. 19, 2013).

O desvio na promoção dos gastos públicos ocorre através de superestimação de receitas, do contingenciamento de despesas, da anulação de valores empenhados, instituição de fundos etc. No que tange à tramitação do projeto de lei

orçamentária, o art. 166 e parágrafos da Constituição Federal determinam um regime peculiar, apesar de não ser exigido quórum qualificado para sua aprovação.

Logo, a natureza jurídica da lei orçamentária é de lei ordinária, diferindo-se das demais leis que se caracterizam pela generalidade, abstração e permanência/constância. A lei orçamentária, porém, possui efeito concreto, vigorando por um prazo determinado de um ano, circunstância que, do ponto de vista material, tolhe-lhe o caráter de lei. Em razão dessa característica, parcela da doutrina considera o orçamento como “ato-condição”. De qualquer modo, em seu viés formal, não pode-se negar a qualificação de lei, pois reflete a forma como o Estado almeja levar a efeito suas necessidades públicas (CREPALDI, 2013).

Em termos de repartição de encargos públicos entre níveis de governo, qualquer sistema político – de uma federação ou de um Estado unitário – sempre apresenta alguma forma de organização interna por meio da qual as funções governamentais são divididas entre as diversas unidades e subunidades que o compõem. Em determinados sistemas, a repartição de funções é delineada de um modo preciso e claro. Em outros, existe uma significativa margem de imprecisão e constante conflitos institucionais (SILVA, 2010). Nesse sentido:

Tanto nos sistemas unitários como em federações, como o Brasil, a divisão de funções tende a ser processar segundo o interesse espacialmente predominante. Assim, aquelas que envolvem interesses nacionais são consideradas funções “gerais” ou “nacionais”, enquanto as funções “locais” referem-se a problemas que se circunscrevem a um espaço geográfico limitado. Nos sistemas federativos, a divisão de funções também se verifica entre os diversos níveis de governo que se sobrepõem no território, gozando de certa dose de autonomia política e administrativa (SILVA, p. 49, 2010).

A fixação das funções e a organização de competências legais para o desenvolvimento dessas atribuições reflete o cenário de forças políticas existentes na sociedade. Isso significa que os esforços no sentido de reorganizar a divisão de competências, para que envolva menores custos e traga mais benefícios à população, não prescindem da redistribuição de parcelas de poder. As competências constitucionais subdividem-se em três categorias principais, quais sejam: competência exclusiva ou privativa, competência concorrente e competência supletiva. Na primeira hipótese, uma vez conferido o poder a uma das esferas de governo, veda-se, automaticamente, o exercício das mesmas atribuições pelas demais esferas. É inquestionável, por exemplo, que quando a Constituição Federal

resguarda à União a prerrogativa de legislar acerca da desapropriação (art. 22, II), está, igualmente, vedando que os demais níveis de governo o façam (SILVA, 2010).

A competência concorrente viabiliza o exercício simultâneo de responsabilidades pela União, Estados e Municípios. As esferas federal, estadual e municipal legislam concorrentemente sobre direito tributário, orçamento e outras atribuições estipuladas no art. 24 da Carta Magna. Por sua vez, a competência supletiva tem por escopo complementar a competência de outro nível de governo, conforme dispõe o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, ao estabelecer que lei complementar fixe as ocasiões em que os Estado poderão legislar supletivamente acerca de matérias de competência da União (SILVA, 2010). Dentro desta linha de raciocínio, apresenta-se a seguinte reflexão:

No que se refere à repartição de encargos para a prestação de serviços, a regra tem sido a da indefinição de fronteiras funcionais entre as três esferas, isto é, a competência concorrente: qualquer das esferas de governo e todas elas podem se desincumbir ao mesmo tempo de uma mesma função. Merecem especial destaque as atividades ligadas à prestação dos serviços sociais (educação, cultura, recreação, saúde, assistência social) (SILVA, p. 50, 2010).

Existem algumas críticas relacionadas à deficitária divisão de encargos no atual pacto federativo. Silva (2010) adverte sobre a falta de uma clara divisão de competências entre as esferas governamentais, o que resulta na incidência do dobro de esforço e na prestação não satisfatória de serviços públicos. E esta falta de uma compreensão precisa sobre o que é atribuição de cada esfera inviabiliza a adequada repartição dos recursos públicos que deveriam ser determinados com base na correspondência recursos-encargos.

Giacomoni (2017) registra que o século XX foi marcado pelo aumento das despesas públicas, tanto nos países de economia coletivizada, em que o Estado é o grande agente econômico, quanto nas nações capitalistas avançadas, que prezam pela livre iniciativa e economia de mercado. O mesmo autor refere que nos Estados Unidos da América (EUA), os gastos dos três níveis de governo subiram de 6,5% do Produto Nacional Bruto (PNB) em 1890 para mais de 30% em 1970, mantendo-se em torno de 40% nas décadas de 1980 e 1990.

Esta inclinação histórica ao aumento dos gastos públicos também é percebida em outros países capitalistas, como Alemanha e Reino Unido. No Brasil, a expansão dos gastos públicos iniciou apenas após o fim da Segunda Guerra Mundial,

considerando que entre 1907 e 1943 as despesas governamentais apenas dobraram, período no qual a população também dobrou. Em termos per capita, não ocorreu aumento nos gastos públicos. Porém, nos últimos 30 anos, os gastos públicos cresceram velozmente e nem sempre de forma contínua. Em 1947, as despesas públicas correspondiam a 17% do Produto Interno Bruto, e, em 1969, 25%. Os períodos de maior aumento foram 1955-1960 e 1964-1969. Tais indicadores sugerem que o Brasil, em termos de gastos públicos, não se equiparou aos países desenvolvidos (GIACOMONI, 2017).

Os motivos para o aumento das despesas públicas revelam-se na ampliação das funções administrativas e de segurança; na alta demanda por bem-estar social; na intensificação da intervenção direta ou indireta do poder público processo produtivo, entre outros fatores (GIACOMONI, 2017). É preciso que se questione a legitimidade das decisões orçamentárias promovidas pelos governos, devido à evidente marginalização de amplos segmentos da sociedade, que não participam ou, no mínimo, não exercem influências sobre as decisões mais estratégicas que envolvem a aplicação do dinheiro público. Por isso, explica-se que:

[...] passa a operar um novo código social nascente, uma nova “hierarquia social” que vai estipular os critérios que permitem e legitimam que alguns sejam vistos como superiores e dignos de privilégios, e outros sejam vistos como inferiores e merecedores de sua posição marginal e humilhante. A distinção entre os estratos europeizados em relação aos estratos de influência africana e ameríndia, com toda a sua lista de distinções derivadas tipo doutores/analfabetos, homens de boas maneiras/joões-ninguém, competentes/incompetentes etc., vai ser a base dessa nova hierarquia das cidades que se criam e se desenvolvem (SOUZA, 2017, p. 71-72).

Para Carvalho (2016), o fato histórico mais prejudicial à cidadania foi a escravidão. A importação de escravos começou a se efetivar na segunda metade do século XVI, continuando ininterrupta até 1850, ou seja, até 28 anos após a independência. Estima-se que até 1822 tenham sido inseridos na colônia aproximadamente 3 milhões de escravos. À época da independência, numa população de aproximadamente 5 milhões de pessoas, entre elas 800 mil índios, existia mais de 1 milhão de escravos.

Apesar de ter existido uma concentração de escravos na grande agricultura exportadora e na mineração, eles estavam presentes em todas as atividades, inclusive na zona urbana. Qualquer pessoa que detinha algum recurso, possuía um ou mais escravos. As ordens religiosas, os funcionários públicos, o Estado, os

padres, todos eram proprietários de escravos. A força da escravidão era tão notável que inclusive os libertos, uma vez livres, adquiriam escravos. A escravidão alastrava-se sobre todas as classes, em todos os lugares, evidenciando-se que a sociedade colonial era escravista de alto a baixo (CARVALHO, 2016).

Finalizou-se o período colonial com a esmagadora maioria da população excluída dos seus direitos civis e políticos, sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, destacavam-se alguns centros urbanos cuja população era politicamente mais aguerrida e com algum sentimento de identidade regional. Os brasileiros que adquiriram a condição de cidadãos pela Constituição eram exatamente os mesmos que viveram os trezentos anos de colonização nas condições descritas acima. Mais de 85% deles eram analfabetos, sem nenhuma condição de acompanhar noticiários de um jornal, ler um decreto do governo, uma decisão judicial etc. (CARVALHO, 2016).

Após a abolição formal da escravidão, o ex-escravo era lançado a esmo em uma ordem social altamente competitiva, à qual ele desconhecia e para qual ele não havia sido preparado. Devido a esse contexto, a libertação foi avaliado como um significativo presente para os grandes senhores de terra, que viram-se livres de quaisquer obrigações para com os ex-escravos, como também puderem optar entre a absorção dos ex-escravos, a utilização da mão de obra estrangeira abundante que chegava ao país (que os senhores conseguiram implantar como “política de Estado”) e a utilização de nacional não escravos. Esses últimos haviam evitado o desempenho de trabalhos manuais, pois, enquanto monopolizados por escravos, representavam um símbolo de degradação (SOUZA, 2017). Em tal cenário, com maior oferta de mão de obra pesada, as condições de vida de muitos ex-escravos foram agravadas, o que, em parte, explica o atual e alto grau de desigualdade social no Brasil.

Diferentemente da ordem escravocrata, em que os posicionamentos são visíveis e determinados pelo fenótipo e pela camada de origem da forma mais clara possível, a reprodução da desigualdade na nova ordem é turva e não transparente aos indivíduos que nela operam. São, precisamente, os estímulos que as crianças de classe média retêm no lar, no sentido de desenvolverem os hábitos da leitura e da imaginação, cumulados com o permanente reforço de sua capacidade e autoestima, que as tornam predestinadas ao êxito escolar e, posteriormente, ao sucesso profissional no mercado de trabalho. Do outro lado, tem-se os filhos dos

trabalhadores precários, que não recebem semelhantes estímulos ao espírito e, em regra, apenas brincam com as ferramentas de trabalho braçal e pesado dos pais, aprendendo a ser trabalhadores desqualificados, pela identificação com quem se ama (SOUZA, 2017).

Souza (2017) afirma que a singularidade do Brasil em relação aos venerados países da Europa não é a corrupção, que também existe lá, ainda que de um modo diferente da que é praticada em um país empobrecido como o nosso. A principal característica diferenciadora é que a Europa tornou as condições sociais de todas as classes significativamente mais harmoniosas e igualitárias. Por lá, a desigualdade, apesar de também existir, não é tão chocante quanto a brasileira. Souza (2017, p. 89) assevera, ainda, que “como ninguém escolhe o berço onde nasce, é a sociedade que deve se responsabilizar pelas classes que foram esquecidas e abandonadas”.

Souza (2017) destaca que é imprescindível que se explique como a elite, detentora do capital econômico, conduz indiretamente o mundo social e o mundo político, por meio da construção da opinião pública, que está colonizada pelo dinheiro. O autor realça que a tal colonização da esfera pública impede aquele tipo de racionalidade que viabiliza a junção entre verdade e justiça. Apenas a pluralidade de informações e de opiniões garante sucessivas aproximações à verdade, de modo a que os sujeitos possam promover escolhas autônomas, pautados por uma moralidade refletida, que se constrói como atributo dos sujeitos envolvidos nessa forma de aprendizado coletivo. Souza (2017, p. 128) garante que “a ausência de pluralidade de informações e opiniões na grande imprensa gera seres humanos facilmente influenciáveis e manipuláveis e incapazes de pensar por si mesmos. É o que temos hoje entre nós”.

Evidentemente, é preciso que se tenha em mente que as maiores emissoras de televisão e de rádio do Brasil e do mundo agem de maneira sutil, passando a impressão de que se preocupam com todas as opiniões divergentes em disputa, quando, na essência, implantam uma grande farsa teatral, exatamente como no ambiente público feudal.

3.3 (Re)qualificação e legitimação do processo legislativo orçamentário local

O cenário de instabilidade política e econômica enfrentado atualmente pela nação brasileira mostra que a democracia representativa está em crise,

necessitando de novos modelos políticos para substituí-la ou complementá-la, considerando que a representação política tradicional, isoladamente, não mais se encaixa aos arranjos sociais contemporâneos. Para os próximos anos, o desafio que se apresenta é o estabelecimento de relações políticas que aliem o regime representativo à democracia direta, como ocorre com as experiências do orçamento participativo, dos conselhos municipais de gestão de políticas setoriais e de outros instrumentos correlatos.

A compreensão sobre participação cidadã está baseada na universalização dos direitos, expandindo-se o conceito de cidadania para além do seu campo jurídico, inovando no que se entende acerca do caráter e papel do Estado, remetendo ao debate público a definição das prioridades nas políticas públicas (GOHN, 2004). Para esta mesma autor, o que mais diferencia esta forma de participação é a inclinação à institucionalização, compreendida como inserção no sistema jurídico institucional, a partir de novas estruturas de representação, em termos de finalidades, práticas e composição social. Gohn (2004) sustenta que essas estruturas pressupõem a existência de uma nova cultura política que dê sustentação às relações entre o Estado e a sociedade, por meio do enraizamento de relações democráticas em que o debate via argumentação e o confronto racional de ideias entre os diversos atores sociopolíticos e culturais sempre estejam presentes.

Para explicar os processos de exclusão existentes no Brasil, Souza (2017) explica que a cultura racista e liberal conservadora revelam-se como a única teoria explicativa que abrange o Brasil em termos gerais. Ela influencia a sociedade desde a formação escolar em tenra idade, impelindo as crianças a perceberem o Brasil baseados na teoria culturalista, decorando as três raças formadoras, a continuidade com Portugal e a necessidade pseudocrítica de combate à corrupção apenas no seio do Estado.

A explicação predominante do “vira-lata” brasileiro, corrupto, emotivo e da corrupção somente do Estado tem sua força na história e na sociologia do vira-lata, sendo este o fator determinante que viabilizou toda a manipulação política e midiática em desfavor da democracia e, o que é mais grave, contra os interesses populares. Entretanto, uma explicação com condições de ser dominante precisa esclarecer a totalidade da realidade social. Isso significa que ela deve elucidar os três principais enigmas que recaem sobre os indivíduos e as sociedades, quais sejam: de onde viemos, quem somos e para onde vamos (SOUZA, 2017).

Souza (2017) explana que, no Brasil, a única teoria que apresenta respostas a esses três questões de modo convincente é a teoria implicitamente racista do culturalismo conservador entre nós. Não há, por ora, nenhuma outra teoria nacional com essa abrangência. A esquerda nunca criou uma concepção crítica a essa teoria, motivo pelo qual sempre restou colonizada no coração e na mente pelo culturalismo racista conservador, cujos efeitos práticos apresentam-se devastadores. Souza (2017) afirma que é necessário qualificar ou redimensionar as reflexões e ações da esquerda – visão que expressa os interesses da maioria esquecida – para que quando cheguem ao poder suas iniciativas ultrapassem a mera reposição de um programa econômico alternativo.

As formas e níveis de exclusão e desigualdade no espaço local são suficientes para que se pense em alternativas direcionadas ao enfrentamento de tal realidade social. Com a superveniência da democratização, intensificou-se o processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, não obstante toda a resistência proveniente do governo federal, que opõe-se a qualquer tentativa de redução da centralização dos recursos fiscais (HERMANY; BONELLA, 2007). Santos (1994) explica que a separação é produto da globalização, na medida em que o local permite a união.

Uma estratégia para reverter esse quadro de isolamento provocado pelo mundo globalizado é a cooperação. Schmidt (2018) refere que a cooperação ilustra um engajamento de pessoas em atividades que visam o benefício mútuo, vinculando-se aos conceitos de mutualidade, ajuda mútua, reciprocidade e solidariedade. Em suma, cooperar significa adotar comportamentos segundo os quais os cooperantes almejam benefícios comuns. Nessa perspectiva, o conceito de cooperação diferencia-se do conceito de altruísmo, pois esse último é um fenômeno no qual ajuda-se a outro sem expectativa de retribuição.

Schmidt (2018) informa que os benefícios da cooperação vêm sendo evidenciados, sucessivamente, no decorrer dos tempos. Várias pessoas agindo juntas obtêm melhores e maiores resultados do que se agirem isoladamente, pois tarefas complexas apenas são viáveis no plano prático mediante ação conjunta. Como exemplo, basta referir-se a grandes organizações e instituições, que dependem do agir coordenado de muitos. Para Schmidt (2018, p. 9), “ao cooperar com outros de um modo planejado, o trabalhador se desfaz de suas limitações individuais e desenvolve a capacidade de sua espécie”.

Atualmente, as organizações da sociedade civil possuem esse espírito de cooperação e autogestão do associativismo de outros tempos. No Brasil, destacam-se as entidades comunitárias – universidades, escolas, hospitais, rádios, TVs, bancos associações, fundações –, cooperativas, entidades mutualistas, organizações não-governamentais e organizações da economia solidária. O terceiro setor abarca inúmeras formas de voluntariado e filantropia, porém, é válido pontuar que se constitui mais como um espaço de mutualidade do que de filantropia (SCHMIDT, 2018).

O Estado, que é caracterizado pelo formato coercitivo e hierárquico, também pode servir como um espaço propício para a cooperação. Institutos e leis de incentivo à participação popular e à deliberação pública, tais como orçamento participativo, conselhos de políticas, audiências públicas e outros instrumentos dialógicos de governança fortalecem o sentimento de empoderamento e corresponsabilidade entre os cidadãos. O paradigma colaborativo, muito mais do que um norte para as políticas públicas, é um novo fundamento da vida social, no sentido de compreender o ser humano como possuidor de uma tendência natural à solidariedade, que se for incentivada possibilitará o alcance de respostas mais eficientes e eficazes aos problemas comuns (SCHMIDT, 2018).

Schmidt (2018) elucida que as barreiras que resistem ao paradigma colaborativo não são naturais, mas institucionais e culturais. Se fossem genéticas ou biológicas, seriam intransponíveis, porém sendo culturais e institucionais estão no âmbito na liberdade humana e podem ser modificadas num futuro próximo. Assim, é gigantesco o dano que as ciências acarretam quando apregoam a noção de que os seres humanos são naturalmente egoístas e são imensos os benefícios que difundem ao focalizar a índole colaborativa.

Para Hermany e Bonella (2007), o espaço local, que compreende tanto a área urbana do município quanto a rural, favorece a edificação da responsabilidade social, além de contribuir para a efetividade do controle social. Nesse aspecto, os mesmos autores salientam que se constata no Estatuto da Cidade um forte vetor de democratização da gestão urbana, plenamente adequado à ideia de direito social. Referido diploma legal traz, expressamente, instrumentos de gestão democrática, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Licitações, criando condições para uma maior efetividade do controle social, em face da aproximação dos atores sociais.

A proximidade entre os atores sociais viabiliza um controle social mais completo e efetivo. Paula (2004) assevera que a revalorização da esfera local, como instância de representação de poder, estimula a inovação em termos de mecanismos de gestão pública, calcados, justamente, no aumento da intensidade na participação popular. Para a autora em questão, esses mecanismos são os conselhos, comissões, fóruns, todos incentivados pelo processo de descentralização e pelas alterações na relação Estado-sociedade. No tocante, especificamente, aos conselhos municipais, válido destacar que os mesmos desempenham um relevante papel no atendimento das demandas do espaço local, pois são instâncias da sociedade civil que defendem direitos e interesses específicos.

De acordo com Canotilho (1990, p. 30), “só o princípio da soberania popular, segundo o qual ‘todo o poder vem do povo’, assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular”. As leis precisam refletir as reais necessidades sociais, abrangendo os anseios da coletividade, independentemente da classe social. Grandes progressos foram conquistados no Brasil, especialmente com a Constituição Federal, que no art. 1º, incisos II, III e IV fixa como fundamentos do Estado Democrático e princípios constitucionais do processo legislativo o direito à cidadania, à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. No mesmo sentido, o art. 3º, incisos I, III e IV estabelecem como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social, além da propagação do bem comum e da proibição da discriminação. Complementarmente, o art. 5º resguarda os direitos individuais, e os arts. 6º e 7º enaltecem os direitos sociais, incluindo a proteção da saúde e do trabalhador, bem como dos desamparados (HERMANY; BONELLA, 2007).

É necessário um processo de repolitização da legitimidade, criando-se condições para que a soberania popular seja efetiva. O aspecto fundamental em uma democracia é o esforço em direção ao absoluto alinhamento entre soberania estatal e soberania popular (BONAVIDES, 2001). Ademais, a democracia participativa carece de uma espécie de participação dos indivíduos e grupos sociais em termos quantitativos e, principalmente, em termos qualitativos. Para isso, ela precisa expandir-se a diversos segmentos, que reflitam as carências socioeconômicas, as demandas sociais e as áreas que necessitam ser mantidas

sem se deteriorarem, além de alcançar grupos e agentes socioculturais que agreguem identidades a serem aperfeiçoadas ou preservadas (GOHN, 2004).

Com a democracia semidireta, iniciou-se no Brasil um novo ciclo de participação, direcionando-se os rumos para o desenvolvimento de uma cidadania mais ativa, que reflete na representação partidária e na atuação do gestor público, que se obriga a conduzir as políticas públicas pautado nos princípios da boa governança. Começa-se, assim, uma nova onda democrática em terras brasileiras, nomeada de democracia participativa (GURGEL, 2015). Castro (2014) lembra que a história do processo de desenvolvimento da maioria dos países desenvolvidos contou com a consolidação e constância de uma atuação intensa do Estado. Essa postura trouxe influências e efeitos em vários elementos conformadores da economia, da sociedade e do mercado, como a edificação de uma forte estrutura de proteção social no denominado Estado de bem-estar social.

As políticas públicas são um dos meios mais importantes para a concretização dos direitos e dos deveres pactuados. Apesar do período de 1930 a 1980 ser apontado como uma das fases mais relevantes do processo de desenvolvimento do Brasil, somente a partir do presente século é que o país passou a vivenciar a idealização e a implementação de políticas públicas direcionadas a um desenvolvimento aliado a uma maior inclusão social do que anteriormente. As políticas públicas representam um conjunto de programas e ações do Estado, que atua diretamente ou através de delegação, com a intenção de responder a desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo (CASTRO, 2014).

Salienta-se que o objetivo crucial das políticas públicas é a ampliação das habilidades e a inclusão produtiva da população, consubstanciando-se como ferramenta estratégica para o progresso técnico e para a expansão da produtividade do trabalho, elementos imprescindíveis para o crescimento econômico, elevação geral dos salários e, conseqüentemente, redução da pobreza. Em face do caráter emancipador, as políticas públicas contribuem para a ampliação da participação política e social, além de favorecer a ampliação da igualdade e solidariedade social, estimulando alterações nas instituições estatais que são importantes para os processos de desenvolvimento (CASTRO, 2014).

Nos dias atuais, as ações que antes eram planejadas e formalizadas em gabinetes fechados, imersas em processos burocráticos, conquistam novos caminhos, abrindo-se à sociedade aspectos fundamentais e detalhes estratégicos do

orçamento e da gestão pública, possuindo em seu alcance ferramentas que possibilitam a efetivação das decisões públicas plurais, em que a administração pública e os cidadãos, em comunhão de esforços, orientam as decisões públicas em direção ao bem comum. Esses arranjos institucionais não seriam efetivos se não fossem construídos por intermédio de diálogos profícuos (GURGEL, 2015).

Como forma de melhorar a interação entre Poder Público e sociedade, é preciso que se trabalhe o conceito de espaços públicos ultrapassando o conceito de bens públicos, sinalizando-se para os locais de discussão política entre agentes governamentais, não governamentais, visíveis, tais como partidos, sociedade civil, mídia. Mas também é necessário lembrar dos locais invisíveis, tais como os espaços acadêmicos, que possuem como finalidade incluir, excluir ou manter temas da pauta política nacional, também denominada de agenda governamental (SCHMIDT, 2008).

A abertura democrática no Brasil desencadeou-se em face dos movimentos de forças sociais que lutavam por liberdade e, gradativamente, foram se expandindo em grandes proporções, resultando em um insustentável esforço manter o regime autoritário e a repressão. Leal (2006) adverte que é importante promover-se a demarcação dos novos espaços de comunicação política e ferramentas de participação, de modo a alcançar uma melhor eficácia no que tange ao exercício de gestão dos interesses da sociedade, intensificando a democracia em direção à construção social da cidadania contemporânea, representada por sujeitos sociais mais conscientes de seu papel na sociedade.

Para Sartori (1997), a democracia, na prática, trata-se de um instrumento de modernização, decantação e filtração dos processos do poder, e é por essa razão que ela é marcada por procedimentos mais lentos de tomadas de decisões. Leal (2008) esclarece que a abertura da esfera pública para que todos os agentes sociais participem de forma efetiva das decisões político-administrativas não resulta na substituição das esferas institucionais de representação política tradicionais, tendo em vista que o poder comunicativo não substitui a lógica da burocracia, na mesma medida em que a solidariedade não substitui o poder administrativo. Para o mesmo autor, a esfera pública, nesse aspecto, assume características de um sistema de identificação de problemas sociais, cuja solução dependerá da qualidade da interlocução comunitária acerca do tratamento que será alcançado pelo sistema político a estes problemas.

Sabe-se que, tradicionalmente, a estrutura do poder executivo é caracterizada pelos incalculáveis obstáculos ao assentamento de uma cultura pluralista no processo decisório, devido à supervalorização da hierarquia e à atravancadora burocracia, que dificultam a participação dos cidadãos nas etapas de planejamento, discussão e decisão acerca das políticas públicas. Diante disso, Pilati (2007) alerta que a democracia requer uma postura proativa dos cidadãos, não bastando a mera transferência de poderes para os representantes políticos.

Recorre-se à expressão controle social para designar o fenômeno da participação da sociedade na construção e implementação de políticas públicas. No Brasil, de acordo com Costa (2007), a trajetória da cidadania está intimamente ligada ao desenvolvimento dos direitos humanos. Tratam-se de facetas de uma mesma história da humanidade em busca de aprimoramento das instituições políticas e jurídicas visando-se a garantia da liberdade e da dignidade humana.

A compreensão do espaço local como *locus* privilegiado para a interação entre os cidadãos e o poder público passa a possibilitar a intensificação da ação e da participação dos denominados “clientes” nas políticas públicas de Welfare. Draibe (1990) destaca que em quase todo o mundo faz-se presente uma tendência a diminuir o grau de passividade com que anteriormente eram recebidas as políticas públicas, ou seja, instala-se um desejo de dinamizar os direitos sociais e rearticular o espaço, a trama social na qual se processam as políticas em geral.

Em outros termos, as associações de vizinhança, de moradia, os organismos comunitários, as organizações voluntárias de todo o tipo que se formam nas e para as políticas sociais estariam materializando aquele movimento social mais enraizado de contínua reorganização do tecido social. A Constituição Federal de 1988 inaugura uma reflexão mais profunda sobre o papel do município no processo de transformação social, dada a expansão da capacidade de atuação por parte do municípios.

A sociedade tem sido convocada a contribuir em inúmeros debates e desafiada a produzir sobre suas interfaces, em vários campos das políticas públicas. É preciso que se desenvolva uma percepção mais abrangente acerca da efetiva participação da comunidade em assuntos que envolvem a própria realidade econômica, social e política, daí a relevância da gestão pública compartilhada. O novo modelo e papel do Estado, imerso em um mundo globalizado, passa a ser o de aproximar os atores sociais, devendo reformular e inaugurar canais de comunicação,

através do diálogo e da implementação de políticas públicas curativas e preventivas, que legitimem as demandas sociais (COSTA, 2012).

O espaço local – no caso brasileiro, o Município – é o espaço legítimo para o debate público isonômico acerca do que se espera da sociedade, revelando-se, pela proximidade entre poder público e cidadãos, como um espaço adequado para o estimulante à formação de uma sociedade democrática de direito. Para Mourão (2001), é no município que se apresentam as condições adequadas para a participação popular, não apenas pela existência de uma relativa homogeneidade na constituição de cada comunidade local, mas também pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização

Identifica-se, na visão de governança democrática, a viabilidade de materializar os novos padrões de relação entre sociedade e governo, que se concretizam através da criação de canais de gestão institucionalizados e participativos. Para que esse modelo de governança possa prosperar, apresentam-se dois pré-requisitos. O primeiro deles é a promoção de uma ampla inclusão social, que habilite os cidadãos ao exercício dos seus direitos políticos e sociais. O segundo é a estimulação para uma ampla participação social, por meio de uma rede de organizações da sociedade civil, mobilizados na esfera pública (DOS SANTOS JÚNIOR, 2001).

Uma vez apresentada a imprescindibilidade da busca por alternativas capazes de requalificar e legitimar o processo legislativo orçamentário municipal – cuja condução é determinante na implementação de políticas públicas no âmbito local –, pode-se partir para a averiguação, por meio de estudo de casos concretos, das atuais práticas legislativas em diferentes municípios do Vale do Taquari – RS.

3.4 Análise do processo legislativo orçamentário local em Municípios do Vale do Taquari – RS.

O orçamento é um dos mecanismos voltados ao manejo de recursos públicos provenientes do poder de tributação do governo, exercido compulsoriamente em virtude de lei. Esses recursos não se vinculam a nenhum cidadão ou grupo de cidadãos de modo isolado, pois precisam ser destinados a benefícios coletivos. Esta exigência constitui-se como o problema central das finanças públicas, pois gera uma realidade em que o beneficiário trata-se de um ente indefinido, qual seja, a

comunidade, o povo, a coletividade. Diante disso, surgem os seguintes questionamentos: que coletividade é esta? Como são tomadas as decisões sobre como arrecadar e como gastar? Esta é a reflexão nuclear da problemática que envolve o tema orçamento público (PIRES, 2001).

A preocupação com o fortalecimento das finanças públicas no âmbito municipal está intimamente relacionada ao já referido princípio da subsidiariedade. Esse princípio acarreta incessantes discussões atreladas ao conflito de competências, tendo em vista que a orientação constitucional no campo das competências exclusivas não seguiu listagens longas de atribuições, com *numerus clausus*, o que permite a interpretação baseada na subsidiariedade. Desse modo, a elaboração da legislação local passa a ser um tema fundamental, sendo essencial verificar se o processo legislativo municipal é compatível com os pressupostos constitucionais em debate (HERMANY, 2012).

Hermany (2012) explica que a necessária interposição legislativa pode ser satisfeita através de leis elaboradas na própria esfera local, atribuindo sentido ao consignado no art. 30 da Constituição Federal, que atribui competência legislativa ao Município. É necessário, assim, que exista a imprescindível interlocução destas regras municipais com os princípios gerais norteadores do sistema jurídico brasileiro, de modo que o movimento de descentralização se efetive em consonância com os pilares da Carta Maior brasileira.

Na mesma perspectiva situa-se o espaço legislativo suplementar, considerando a indeterminação conceitual e, conseqüentemente, as discussões sobre a (in)constitucionalidade das regras municipais. Isso em razão do constituinte, ao fixar a possibilidade de atuação suplementar do legislador local, fez novamente referência a expressões gerais, utilizando-se da expressão “no que couber” (art. 30, II). A definição dos contornos da subsidiariedade em sua perspectiva vertical – a partir do processo legislativo municipal, tanto nas competências legislativas exclusivas quando na possibilidade de elaboração de legislação suplementar – será passível de debates em sede de controle de constitucionalidade (HERMANY, 2012).

Requer-se, para isso, um acurado juízo de ponderação, por meio do qual a subsidiariedade e a descentralização servem como critério de interpretação e integração, pois os princípios da descentralização e da subsidiariedade não encerram um domínio predeterminado ou uma extensão definida de uma vez por todas. É importante registrar (não obstante a relevância de uma postura

descentralizadora) situações que demandam a declaração de inconstitucionalidade, na medida em que a edição da legislação municipal, ao invés de auxiliar para a concretização do princípio, revela-se refratária às garantias constitucionais fundamentais (HERMANY, 2012).

Nesse contexto, Hermany (2012) cita, a título de exemplo, duas decisões do Tribunal de Justiça Gaúcho (TJ/RS), proferidas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIs 70024564536 e 70034888784 – nas quais esse restou decidido que cabem às leis municipais, no campo da competência suplementar prevista no art. 30, II, aprimorar as regras federais e estaduais. Contudo, não podem as regras locais contrariá-las, apesar das peculiaridades de cada caso e da importância de se assegurar a autonomia local. É preciso preocupar-se, também, para que a inserção do Município como peça referencial da Federação não sirva para o estabelecimento de políticas de natureza oligárquica, sendo fundamental o controle social na elaboração e execução das decisões públicas.

A utilização do dinheiro público parte dos municípios e se formaliza e materializa através do disposto no artigo 165 da Constituição Federal, pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Como já referido, essas normas apresentam os moldes básicos do modelo orçamentário, cujas etapas são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

É o Plano Plurianual que regula todo o período de um governo municipal, competindo ao prefeito, que é o chefe do Poder Executivo, elaborá-lo. Tal documento incorpora os objetivos quantitativos e qualitativos que servem de orientação para levarem-se a efeito os programas e políticas públicas de governo adotadas no decorrer dos quatro anos seguintes. Essa proposta é enviada ao Poder Legislativo Municipal, sendo apreciada pelos parlamentares em estudos, audiências públicas e deliberações, encaminhando-a novamente ao prefeito, já com as emendas apresentadas – ou sem elas, se for o caso. Desse modo, o PPA dura por quatro anos, vigendo do início do segundo ano de mandato até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de um município organiza os objetivos que estão consignados no Plano Plurianual, para que possam ser implementados através da Lei Orçamentária Anual. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve constar, entre outros pontos, o controle de custos e avaliação dos resultados de

programas implementados, a previsão de despesas relacionadas ao plano de carreiras, requisitos para transferência de recursos a entidades privadas e públicas etc. Isso significa que as diretrizes constantes desta lei conectam os objetivos a médio e longo prazo do Plano Plurianual e o modelo orçamentário das ações primordiais que estarão presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual é elaborada todos os anos e, através dela, se busca concretizar determinadas metas previstas no Plano Plurianual. No seu texto definem-se todas as receitas e fixam-se todas as despesas que ocorrerão no seu exercício fiscal. É através de todo esse processo que se efetiva a execução orçamentária, ou seja, a aplicação por parte do poder público dos recursos disponíveis à municipalidade. Como forma de enfrentar o núcleo fundamental da presente pesquisa, analisam-se a seguir quais foram os procedimentos e estratégias adotadas durante o processo de elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA – 2014-2017), em três municípios do Vale do Taquari, quais sejam: Lajeado/RS, Arroio do Meio/RS e Doutor Ricardo/RS. Impende informar que o Vale do Taquari abrange 36 municípios da região central do Estado do Rio Grande do Sul, possuindo 348.435 habitantes (senso 2010 – IBGE). Lajeado possui 78.486 habitantes (IBGE, 2015); Arroio do Meio 20.168 (IBGE, 2016); e Doutor Ricardo 2.074 (IBGE, 2016).

No dia 19 de junho de 2018, apresentou-se um requerimento direcionado ao prefeito municipal de Lajeado/RS (anexo A, p. 46-48), através do qual foram solicitadas: i) todas as atas (com suas respectivas listas de presença) relativas às audiências públicas realizadas para a discussão dos projetos da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do período acima indicado; ii) cópias dos editais de convocação para as mencionadas audiências, bem como solicitação de informações sobre quais estratégias foram adotadas para a divulgação das mesmas; iii) o rol de quesitos eventualmente fixado pelo Poder Executivo e/ou Poder Legislativo para questionar os participantes das audiências públicas sobre os investimentos prioritários; iv) informações sobre a possível adoção de estratégias de envolvimento dos munícipes no processo de elaboração das peças orçamentárias, a exemplo do denominado gabinete na rua/itinerante, orçamento participativo, encontros comunitários para apresentação simplificada de propostas e debates, enquetes on-line, confecção e divulgação de cartilhas explicativas, oficinas de formação para os cidadãos

interessados em compreender a lógica do orçamento público, entre outras estratégias não listadas acima, mas eventualmente adotadas.

Como resposta (anexo A, p. 49-58), no dia 27 de junho de 2018, a prefeitura de Lajeado/RS, por meio do atual Secretário da Fazenda, informou o seguinte: i) que foram localizados os editais nº 072-01/2013, nº 105-03/2015, nº 123-03/2015, nº 106-04/2016, nº 107-04/2016, nº 142-04/2016 e nº 154-04/2016 convidando a população para as audiências públicas para discussão dos projetos de leis orçamentárias. De acordo com o Poder Executivo, pelo que se tem conhecimento, a divulgação oficial se deu através do Diário Oficial do município e/ou publicação no mural do Centro Administrativo. Também se promoveu, em alguns casos, divulgação via site oficial do município.

Com o edital 072-01/2013, o prefeito municipal promoveu o convite para a população comparecer à audiência pública para discussão da proposta do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, marcada para 21 de maio de 2013, às 18 horas e 30 minutos, no Salão de Eventos do Centro Administrativo. O edital 105-03/2015, igualmente de autoria do prefeito municipal, comunica aos munícipes que a audiência pública para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º quadrimestre de 2015 foi agendada para 30 de setembro de 2015, às 16h30min, no Plenário da Câmara de Vereadores. O edital 123-03/2015, subscrito pelo prefeito municipal, convida a população a comparecer à audiência pública para discussão da proposta da Lei Orçamentária Anual 2016, realizada no dia 27 de outubro de 2015, às 12 horas, no Salão de Eventos do Centro Administrativo.

O edital 106-04/2016 refere-se a um convite à população, também assinado pelo prefeito municipal, no qual informou-se que a audiência pública para discussão da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 restou marcada para a data de 23 de maio de 2016, às 17 horas, no Salão de Eventos do Centro Administrativo. O edital 107-04/2016 formalizou a comunicação da população por parte do prefeito de que a audiência pública para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais referentes ao 1º quadrimestre de 2016 foi designada para o dia 30 de maio de 2016, às 08 horas e 30 minutos, no Plenário da Câmara de Vereadores.

O edital 142-04/2016 trata de um convite do então Procurador-Geral do Município comunicando aos munícipes de que a audiência pública para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao 2º

quadrimestre de 2016 restou marcada para o dia 28 de setembro de 2016, às 08 horas, no Plenário da Câmara de Vereadores. O edital 154-04//2016 consubstancia-se no convite do prefeito para participação da população na audiência pública que tratou da então proposta de Lei Orçamentária Anual de 2017, realizada no dia 27 de outubro de 2016, às 08 horas e 30 minutos, no Salão de Eventos do Centro Administrativo.

Perceba-se que todos esses editais foram publicados, apenas, no Mural do Centro Administrativo e, eventualmente, no site do município, conforme referido pelo ofício-resposta. Nesse sentido, apesar de terem sido formalmente cumpridos os requisitos esculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), materialmente, não houve uma efetiva preocupação com a ampla divulgação das referidas audiências públicas, inviabilizando-se uma interação substancial entre sociedade e Poder Público.

Com relação às atas das audiências públicas realizadas, localizou-se tão somente a ata da audiência pública do PPA 2014-2017. Do mesmo modo, informou-se pelo ofício-resposta que não é possível concluir que os Poderes Executivo ou Legislativo tenham fixado quesitos para questionar quais eram os investimentos prioritários para os cidadãos naquele período. Esclareceu-se, também, que não possível identificar qualquer adoção de estratégia direcionada ao envolvimento da sociedade com o processo legislativo orçamentário local, tais como gabinete na rua/itinerante, orçamento participativo, encontros comunitários para apresentação simplificada das propostas e debates, enquetes on-line, confecção e divulgação de cartilhas explicativas, oficinas de formação para os cidadãos interessados em compreender a lógica do orçamento público.

No dia 19 de junho de 2018, apresentou-se ao presidente da Câmara de Vereadores do município de Lajeado/RS um requerimento (anexo A, p. 59-60) idêntico ao que foi direcionado ao Poder Executivo, com o objetivo de avaliar e comparar as práticas e estratégias de um Poder em relação ao outro, bem como do poder público em face da sociedade. No ofício-resposta do Parlamento Municipal (anexo A, p. 61-79), informou-se que a Câmara de Vereadores não desenvolve nenhuma das estratégias acima mencionadas, tais como encontros comunitários, cartilhas explicativas, oficinas de formação etc. Informou-se, ainda, que os únicos documentos localizados na Casa Legislativa são as atas das sessões de votação

dos mencionados projetos, inexistindo registro acerca de uma possível participação da sociedade nessas sessões.

No dia 18 de junho de 2018, apresentou-se um requerimento à prefeita municipal de Doutor Ricardo/RS (anexo A, p. 1-2), através do qual foram requeridas, exatamente, as mesmas informações direcionadas ao Poder Executivo do município de Lajeado/RS. Em 03 de julho de 2018, no ofício-resposta (anexo A, p. 3-25), juntaram-se os editais de publicação nos jornais e site do município convidando a sociedade para participar das audiências públicas, bem como anexaram-se as listas de presença das mencionadas audiências. Ao analisar as listas de presença, denota-se o baixo número de participantes nos referidos encontros. O nome e assinatura de muitos participantes encontram-se ilegíveis e inexistente a informação de que se tratam de pessoas da comunidade ou, simplesmente, de servidores da Administração Pública. Além da divulgação no jornal e no site, o Executivo informa que não houve a adoção de outras estratégias para envolver os munícipes no processo de elaboração das peças orçamentárias.

Idêntico requerimento com pedido de informações foi apresentado, no dia 18 de junho de 2018, para o presidente da Câmara de Vereadores do município de Doutor Ricardo/RS (anexo A, p. 26-27). No dia 28 de junho de 2018 (anexo A, p. 28-45), o presidente do Legislativo apresenta editais de convocação, atas das audiências públicas realizadas e cópias de recortes de jornais, através dos quais a população foi informada sobre o andamento dos projetos das leis orçamentárias.

Colacionou-se o edital de convocação para a audiência pública destinada ao debate e análise popular do Projeto de Lei Municipal nº 059/2013, que tratou do Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017, marcada para 13 de setembro de 2013, às 18 horas e 30 minutos, no auditório da prefeitura municipal de Doutor Ricardo/RS. Anexou-se o edital de convocação para audiência pública designada para o dia 04 de novembro de 2013, às 13 horas, tendo como local, igualmente, o auditório da prefeitura municipal, para apreciação pública do projeto de Lei Municipal nº 070/2013, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2014.

Também foi anexado ao ofício-resposta o edital de convocação para audiência pública ocorrida em 19 de dezembro de 2013, às 13 horas, no auditório da prefeitura municipal de Doutor Ricardo/RS, direcionada à análise do projeto de Lei Municipal nº 081/2013, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício financeiro de 2014. Os editais supramencionados foram assinados pelo presidente

da Comissão de Finanças e Infraestrutura Urbana e Rural. Não há registro da adoção de outras estratégias direcionadas ao estímulo à participação dos cidadãos no processo legislativo orçamentário no âmbito desse município.

O mesmo requerimento foi protocolado perante os Poderes Executivo e Legislativo do município de Arroio do Meio/RS (anexo A, p. 80-83), em 16 de junho de 2018, sendo que não houve resposta escrita, nem por parte do Executivo nem por parte do Legislativo, circunstância que impossibilita uma avaliação mais aprofundada sobre a dinâmica do processo legislativo orçamentário local nesse município.

Além das informações e documentos colhidos diretamente nas sedes das prefeituras e Câmaras de Vereadores pesquisadas, acessou-se o Portal da Transparência dos referidos municípios, localizando-se a redação final das peças orçamentárias aprovadas e seus respectivos anexos. É importante registrar que nesses espaços virtuais também inexistem quaisquer registros sobre uma efetiva participação popular na elaboração, discussão e votação das leis orçamentárias, nem mesmo materiais simplificados para facilitar a compreensão pelo cidadão leigo sobre o conteúdo redacional dessas leis e seus complexos anexos.

Nos anexos B, C e D estão os textos dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais e seus respectivos anexos, dos três municípios pesquisados. Tratam-se de documentos bastante extensos e complexos, compostos por termos técnicos e códigos que, em geral, são de difícil compreensão por parte dos cidadãos. Note-se que não houve nenhuma iniciativa no sentido da criação de um material simplificado para que o público em geral tivesse condições de visualizar com clareza os rumos do orçamento de seus municípios. Por esse motivo, na prática, é inevitável a conclusão de que os instrumentos legais que visam estimular a participação dos cidadãos na discussão sobre a aplicação do dinheiro público são pouco efetivos, eis que com muita precariedade saem do plano formal ao plano prático.

Nesse sentido, percebe-se que, no período estudado, as práticas do processo de elaboração, discussão e votação das peças orçamentárias no âmbito dos municípios de Lajeado/RS, Doutor Ricardo/RS e Arroio do Meio/RS – em especial, no município de Arroio do Meio/RS, eis que nem mesmo resposta oficial foi alcançada – ainda está muito distante da dinâmica preconizada pelo direito social

condensado de Gurvitch, que visa à expansão da participação dos cidadãos na fiscalização e no controle das decisões públicas.

Uma participação ativa da sociedade na edificação de direitos sociais e políticas públicas refletiria em cidadãos mais participativos no controle da gestão pública, ou seja, se a criação de políticas públicas fosse originada da própria sociedade, essa se sentiria mais estimulada a fiscalizar e a contribuir na contínua busca por novas soluções criativas para os problemas sociais que eventualmente forem surgindo.

3.5 Estratégias de participação públicas na produção normativa municipal.

Atualmente, recebe bastante foco o estudo acerca da aplicação das normas jurídicas, relegando-se a um segundo plano a fase de elaboração das referidas normas, frequentemente editadas sem a necessária técnica. Silva Filho (2016) faz referência a dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal (STF), sinalizando que, de todas as ações diretas de inconstitucionalidade efetivamente conhecidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mais de 60% (sessenta por cento) foram julgadas total ou parcialmente procedentes. Mesmo que essa constatação não abranja todos os atos normativos editados pela União e pelos Estados, a estatística choca e inquieta, pois, sobretudo, aponta para a baixa qualidade técnica – material e formal – dos textos normativos brasileiros.

Se esse é o cenário da produção de normas jurídicas nos âmbitos estadual e federal, mais grave ainda poderá se revelar o processo legislativo em nível municipal, em razão da frequente ausência de recursos financeiros suficientes à estruturação de equipes especializadas. É preciso que sejam pensadas alternativas capazes de fortalecer financeiramente os municípios, para que profissionais mais capacitados possam estar a serviço do estabelecimento de processos efetivamente democráticos no poder local. Silva Filho (2016) salienta que um ato normativo de qualidade evita que os cidadãos, as administrações públicas e as empresas submetam-se a encargos inúteis, que demandam tempo e dinheiro, agregando mais segurança jurídica às relações sociais. No entanto, no Brasil, ainda é precário o grau de atenção com a qualidade das leis e dos atos normativos.

A partir de 1990, no contexto participacionista da Constituição Federal de 1988, começa-se a regular nacionalmente diversas políticas sociais, com louváveis

tentativas de envolvimento da sociedade na gestão e no controle do dinheiro público, através dos conselhos. No entanto, em uma grande parcela de municípios brasileiros, os meios de informação e a dinâmica de operacionalização dos conselhos ainda restam vinculadas às iniciativas do governo local, por meio de secretários municipais ou responsáveis diretos pelos conselhos. É perceptível a inexistência de uma agenda ou metodologia política que assegure o fluxo regular de informações, de uma organização prévia da pauta de discussão e de estratégias de divulgação das decisões, circunstância que compromete a participação autônoma da sociedade e impede que esses canais revelem todo o seu potencial democrático (DOS SANTOS JÚNIOR, 2001).

Outro instrumento que também possui extrema relevância e vem se consolidando é a audiência pública, consagrada no artigo 58, § 2º, da Constituição Federal, bem como na Lei de Licitações, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade. Para Hermany (2007), o instituto da audiência pública auxilia na transparência das decisões públicas e no desenvolvimento da ideia de gestão compartilhada, traduzindo-se no envolvimento dos atores sociais tanto na deliberação das políticas públicas, quanto na fiscalização da execução das atividades a serem implementadas.

Inúmeras audiências públicas promovidas durante o processo legislativo orçamentário municipal mostram-se extremamente cartoriais, em decorrência da precária publicidade, da excessiva burocratização das discussões e da impossibilidade concreta de apresentação de emendas pela sociedade. Assim, as audiências tornam-se mecanismos meramente homologatórios das decisões construídas pela burocracia local, realidade que afronta o princípio da subsidiariedade, pois não se constrói uma nova lógica relacional entre Estado e sociedade (HERMANY, 2012).

Hermany (2012) refere que o processo legislativo local precisa propiciar a garantia ao debate, ao exercício da oposição como importante referencial para a efetividade da democracia local. O condicionamento da formação das decisões legislativas locais a um conjunto de etapas necessárias, disciplinadoras e preordenadas viabiliza a maior interface com a sociedade na fase de discussão de matérias em pauta, possibilitando que a publicidade não seja simplesmente formal, mas efetiva a partir de vários mecanismos de comunicação.

Através da audiência pública, o poder executivo pode conhecer as demandas e necessidades da população, constituindo-se num espaço de troca de informações e negociação de interesses. Tal dinâmica consiste em uma sessão de discussão aberta à população em geral, com um tema previamente delimitado e de interesse da municipalidade, no qual coletam-se opiniões para a formulação de políticas públicas ou para a tomada de uma decisão importante (HERMANY; BONELLA, 2007).

Convém mencionar a resolução 25/2005 do Conselho das Cidades, que consigna algumas diretrizes ou estratégias direcionadas ao fomento de um mais intenso envolvimento popular nas audiências públicas. Dentre as recomendações, está a necessidade de adequação dos planos diretores à Lei Federal 10.257/01 (Estatuto das Cidades); ampla publicidade e em linguagem acessível acerca das etapas do processo participativo de elaboração do plano diretor; garantia da diversidade na participação popular, com encontros promovidos em diferentes regiões da cidade; horários e locais acessíveis à população, entre outras orientações. Com isso, visa-se a gradativa constituição dos pressupostos do direito social condensado de Gurvitch, eis que se ordena um processo de abertura dos espaços decisórios estatais no poder local para a participação direta dos cidadãos.

No que tange ao processo legislativo orçamentário local, preocupa a maneira como a esmagadora maioria das audiências públicas são realizadas, em face da ausência de efetiva discussão, da baixa quantidade de participantes e do raso nível de capacidade decisória dos cidadãos. A isso, alia-se a constatação da alta complexidade das peças e propostas consignadas em uma lei orçamentária, cujo conteúdo, salvo raras exceções, revela-se acessível apenas aos técnicos.

Freitag (2001) registra que seria importante estabelecer a execução de uma política orçamentária realmente participativa, através da qual a aplicação da legislação, o desenvolvimento dos planos diretores e o controle da implementação das providências urbanas estivesse a cargo dos interessados reais, que são os moradores da cidade. Apenas esse envolvimento participativo direcionado à resolução de problemas inerentes ao cotidiano do espaço local conduzirá os cidadãos de uma postura passiva a uma postura ativa.

Conforme Rodríguez-Arana (2005), os cidadãos não podem ser considerados meros sujeitos passivos frente ao Poder Público, devendo assumir a posição de legítimos contribuintes e protagonistas na gestão governamental dos interesses da

sociedade. Gorczewski (2005) afirma que a cidadania depende da democracia, da liberdade de manifestação, do respeito ao indivíduo e à sua cultura, entre outros aspectos inerentes à diversidade do ser humano, tratando-se, por isso, não de uma concessão, mas de uma árdua conquista, obtida através de muito empenho participativo.

Simplemente, outorgar pequenas doses de poder à sociedade é insuficiente para o grandioso desafio de estimular a cidadania ativa e a democracia participativa. Um Estado verdadeiramente democrático não prescinde da implantação e operacionalização de canais de participação para que os atores sociais levem a efeito o exercício da cidadania ativa, em um processo que visa a formação de uma vontade pública complexa, que agrega como elemento fundamental a proatividade do povo em relação às decisões firmadas pelos poderes estatais. O desenvolvimento da democracia se consolida com a contradição de carências, alternativas e soluções. Nesse sentido, não basta a mera transferência de poderes aos representantes eleitos, mas um intenso estímulo à participação ativa do povo constitucional (PILATI, 2007).

A democracia, a liberdade de manifestação, a possibilidade de contestação, o respeito ao indivíduo, à sua cultura e à sua vontade são pressupostos básicos da cidadania. É importante perceber que não são apenas os modelos autoritários que inibem a cidadania, pois ocorrências como o assistencialismo e o paternalismo, aceitos culturalmente por grande parcela da sociedade, dentro de uma lógica comodista, também são elementos cruciais para o enfraquecimento da cidadania em um Estado “Democrático”. A cidadania, na sua plena dimensão, não pode ser outorgada, mas tão somente conquistada através da participação e envolvimento responsável dos próprios cidadãos interessados (GORCZEWSKI, 2005).

A participação popular não encontra previsão apenas no princípio fundamental da cidadania ou no rol de direitos e garantias fundamentais, mas, igualmente, está situada no planejamento municipal (art. 29, XII), que é obrigatório por força do art. 174 da CF/88. Assim, apresentam-se os princípios da participação popular e o da obrigatoriedade do planejamento. Hermany (2007) aponta que os projetos orçamentários, ao contemplarem um grande número de informações, sem prejudicar a clareza na redação e exposição de dados, viabilizarão aos atores sociais uma participação efetiva, de modo que os envolvidos estarão conscientes dos limites e consequências de suas deliberações. É imprescindível que haja um

planejamento amplo e detalhado, com linguagem acessível, evitando-se expressões de difícil compreensão popular.

Igualmente importantes, são as estratégias de convocação dos participantes das audiências públicas, que não devem se limitar aos espaços institucionais, de publicações oficiais, dificilmente visualizadas pela população em geral. É necessário que o conteúdo das convocações alcance, efetivamente, o público alvo, e não desvincule-se de sua atuação cotidiana (Hermany, 2007). Nessa direção, com um verdadeiro envolvimento entre sociedade e poder público, poder-se-á (re)qualificar o processo legislativo local, através da inserção da participação popular no processo de tomada de decisão pública, e, naturalmente, produzir-se um ambiente social que neutralizará os danosos efeitos da crise estatal. A doutrina do monismo jurídico, criada para atender aos interesses negociais da burguesia mercantil, se revela incapaz de atender as demandas sociais da sociedade contemporânea, não havendo mais razão para o Estado manter o monopólio das normas jurídicas.

Promovendo-se uma análise crítica do processo legislativo orçamentário desenvolvido no âmbito dos três municípios estudados, percebe-se que não houve um efetivo interesse na organização de estratégias direcionadas a conferir um amplo conhecimento por parte da população acerca das datas em que as audiências públicas foram realizadas, nem mesmo houve um cuidado com a exposição da importância e influência que o planejamento orçamentário do Poder Público exerce sobre a vida de todos os cidadãos.

Nesse contexto, é compreensível visualizar uma baixa participação popular no processo de elaboração, discussão e votação das peças orçamentárias, explicada pela fragilidade das divulgações e pela complexidade da redação dos textos dos projetos e seus respectivos anexos. A elaboração de cartilhas explicativas sobre as propostas do Executivo e a prévia consulta à população acerca de suas prioridades pode revelar-se capaz de reverter positivamente o quadro de letargia democrática na maior parte dos municípios.

É possível evidenciar, também, a baixa participação/influência dos próprios parlamentares no planejamento orçamentário, tendo em vista que os projetos de leis chegam ao Legislativo produzidos unilateralmente pelo Executivo, sem nenhuma interação prévia entre os Poderes. É preciso notar que o poder local se configura como um espaço privilegiado para o envolvimento da sociedade com a atuação do Poder Público, mas que o desenvolvimento de estratégias voltadas ao

aproveitamento desse potencial não se dá de forma automática. É preciso que haja um esforço para do Executivo, do Legislativo e, também, da sociedade para a implantação de procedimentos democráticos, principalmente no que toca ao processo legislativo orçamentário.

Propõe-se a implementação da ideia de direito social condensado, de Gurvitch, tendo em vista que compatibiliza o sistema jurídico organizado pela Constituição Federal com a regulação que emerge da própria articulação social. Para tanto, será necessária uma aproximação da sociedade ao processo legislativo orçamentário local, ao considerar que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são peças orçamentárias fundamentais para a gestão dos recursos públicos e escolha das políticas públicas. Uma vez que não há uma efetiva participação dos cidadãos nesse processo de escolha das prioridades coletivas, a legitimidade da atuação do Poder Estatal é questionada, resultando em intensos processos de crise política, a exemplo do que se presencia na atualidade.

O Direito não se legitima pela simples observância aos atos formalmente obrigatórios da produção legislativa, mas, sim, por uma efetiva articulação reflexiva que envolva a participação da sociedade no processo de elaboração das leis. A implementação deste novo paradigma não rompe com o espaço estatal, pois visa, tão somente, que o processo de elaboração normativa e as ações da Administração Pública coadunem-se com as propostas do Estado Democrático de Direito.

Conforme já referenciado, a Constituição Federal prevê inúmeros espaços de abertura do governo à participação da sociedade, a exemplo da gestão democrática da seguridade social, da educação, da previsão das audiências públicas como requisito de regularidade do processo de formação das leis orçamentárias, entre outros. Leis infraconstitucionais também preveem hipóteses de participação popular, como a Lei de Licitações, que determina a realização de audiências públicas para contratações sob a modalidade de concorrência pública de expressivo valor, bem como a viabilidade de impugnação administrativa ao edital de licitação, por qualquer cidadão. Na mesma direção, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, a promoção de audiências públicas passou a ser obrigatória em todos os níveis de administração, abarcando todas as leis orçamentárias.

Em termos de (re)qualificação do processo legislativo orçamentário local, o grande desafio a ser enfrentado será a criação de alternativas para desenvolver a

consciência da sociedade acerca da importância de sua participação em temas que dizem respeito ao governo. Será imprescindível um investimento em instrumentos e técnicas que aproximem a gestão pública do cidadão, como poderá ocorrer através da aplicação de ideias como o “gabinete na rua”, orçamento participativo, simplificação dos conteúdos constantes dos projetos orçamentários, “Câmara-Mirim”, ouvidorias, entre outras alternativas.

A adoção de processos legislativos participativos, e, especialmente, a aproximação entre os legisladores e os cidadãos, produz resultados sociais proveitosos. Essa lógica propicia a formação de processos de produção do Direito nos quais conta-se com um maior grau de persuasão – menos coerção –, bem como facilita-se a geração de um sentimento de corresponsabilidade para a sua efetivação, tendo em vista que os participantes contribuíram com suas visões de mundo. Tal contexto é otimizado por uma série de informações percebidas na reconstrução do problema apresentado, que são resultado do próprio processo de análise legislativa (SILVA FILHO, 2016).

Os mecanismos que contribuem para uma gestão fiscal transparente precisam ser divulgados amplamente, seja através de meios físicos ou eletrônicos, como a internet, por exemplo. Nesse sentido, Paludo assinala a essência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se encontra no art. 1º, § 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar (PALUDO, 2012, p. 288).

Especificamente no que tange à Lei Orçamentaria Anual, é preciso considerar que ela reúne várias informações e decisões políticas que necessitam ser construídas de um modo claro e acessível. Essa preocupação convém, até mesmo, a um pequeno município. Tal processo se efetiva por meio de aceitação de um sistema de informações, que pode ser formado por meras planilhas eletrônicas ou pela utilização de banco de dados e ferramentas *on-line*. A tecnologia

A tecnologia pode ser utilizada para organizar os dados e tornar as contas públicas transparentes e gerenciáveis. Quando a sociedade monitora as atividades

públicas, avaliando os processos e resultados alcançados, está, fundamentalmente, operacionalizando o desenvolvimento da cidadania e a construção de espaços mais democráticos, permeados pelo controle social.

A promoção de consultas contribui para que a legislação seja melhor aceita pela sociedade, isto é, quanto mais amplo for o processo de reflexões públicas, mais provável se torna a aceitação da norma pelos afetados. A oitiva das entidades envolvidas por determinado regramento viabiliza a obtenção dos dados necessários para o processo de avaliação, quais sejam, dados sobre custos, benefícios e outros impactos que de outra forma seriam imperceptíveis os representantes eleitos (SILVA FILHO, 2016).

Nessa linha lógica, é preciso legitimar democraticamente os projetos estatais por meio de um processo de debate público, no bojo do qual as discussões necessitam de abertura e amplitude, de modo que perdurem por um tempo razoável, observando-se os postulados da contradição e do diálogo. Um procedimento legislativo satisfatório há de propiciar espaços e tempos apropriados para a negociação, convencimento e convergência entre pontos de vista inicialmente confrontantes. Em suma, as leis e atos normativos em geral, em um Estado Democrático de Direito, devem possuir embasamento social, alinharem-se às disposições constitucionais e legais, bem como fundarem-se em razões legítimas.

CONCLUSÃO

Para possibilitar a apresentação das conclusões provenientes desta dissertação, é preciso rememorar o objeto de estudo, o problema envolvido e as hipóteses apresentadas, de modo a finalizar o presente trabalho com os resultados apropriados. Nesse sentido, o objetivo geral e o problema em análise se afiguram em torno da mesma ideia, qual seja, a possibilidade da compatibilização do Direito Social Condensado de Gurvitch com a estrutura do ordenamento jurídico do Brasil,

almejando-se, fundamentalmente, a formação de uma base estratégica que viabilizará uma ampla e qualificada participação dos cidadãos no processo legislativo orçamentário local.

A hipótese adotada para responder o problema sinaliza que o processo legislativo orçamentário no âmbito local pode servir como demonstração de efetiva interação da cidadania com o Poder Estatal, através da forma como pode ser levada a efeito a elaboração das peças orçamentárias. Dessa forma, foram propostos três objetivos específicos. No primeiro capítulo, apresenta-se a ideia de Direito Social de Gurvitch e suas respectivas espécies, contextualizando-se a crise do monismo jurídico no Estado Contemporâneo.

Tratou-se, sucintamente, sobre as fases de alargamento do modelo econômico liberal, que ocorreu paralelamente à consolidação do paradigma jurídico monista, ao crescimento da burguesia e à consolidação da democracia representativa. O estudo percorre pelas quatro fases do modelo econômico hegemônico e do paradigma jurídico do Estado liberal, desde o seu surgimento, crescimento, consolidação e sua visível crise, atestada pela incapacidade dos atuais modelos jurídicos do Estado Moderno de responder adequadamente às demandas sociais.

Nesse sentido, promove-se uma análise teórica sobre a ideia do Direito Social de Gurvitch, que está intimamente vinculada à existência de um pluralismo jurídico, expondo suas principais características e respectivas espécies, dentre as quais destaca-se o Direito Social Condensado com a estrutura constitucional do Estado Moderno. A compreensão e aplicação do direito social condensado ao Direito brasileiro e, em especial, ao processo legislativo orçamentário, pode servir como um mecanismo para estimular a aproximação e qualificação da relação entre o poder público e a sociedade.

O segundo objetivo específico é estudar as peculiaridades do processo legislativo orçamentário, etapa na qual procura-se resgatar o contexto histórico do surgimento e evolução do Poder Legislativo, bem como averiguar as possibilidades e limitações da atuação da Câmara de Vereadores e os fundamentos da autonomia municipal e os efeitos da descentralização. Nesse ponto, passou-se pelo estudo da Teoria da Democracia Administrativa, da importância da participação popular como forma de facilitar a geração de um sentimento de corresponsabilidade com a construção das decisões públicas.

O terceiro objetivo específico, consubstanciado no terceiro capítulo, está amparado pela base teórica apresentada nos capítulos anteriores. Inicialmente, reflete-se sobre a (i)legitimidade democrática do processo de construção orçamentária e a conseqüente necessidade de se promover uma (re)qualificação da dinâmica que envolve a idealização das leis orçamentárias. Assim, analisou-se o processo legislativo orçamentário local de três municípios do Vale do Taquari, no Estado do Rio Grande do Sul, concluindo-se que, materialmente, inexistiu uma efetiva participação dos cidadãos nessa dinâmica legislativa.

É por isso que revela-se urgente a adoção de novas estratégias para estimular a participação pública na produção normativa municipal, em especial quando se trata da elaboração e discussão das leis orçamentárias, que são fundamentais para a implementação de políticas públicas. Essa nova perspectiva passa pelo investimento em alternativas como: “gabinete na rua”; orçamento participativo; organização de material simplificado para expor com transparência à população o conteúdo dos projetos orçamentários; “Câmara-Mirim”, através da qual crianças e adolescentes atuam, periódica e simbolicamente como vereadores/prefeito, de modo a despertar desde cedo nesses jovens o interesse pela política; ouvidorias; enquetes *on-line*; programação de aplicativos de *smartphone*, também com a intenção de facilitar a interação entre o cidadão e o poder público, entre outras alternativas.

Em síntese, conclui-se que é possível defender a concepção de um Estado Democrático e, portanto, pluralista, ajustado à ideia de Direito Social Condensado, desde que se invista tempo, inteligência e recursos financeiros para facilitar e qualificar a interação entre a sociedade (fatos normativos da comunidade subjacente) e a ordem jurídica estatal (no caso em estudo, o poder público municipal).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: Os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. In: **Revista Democracia e Participação**.V.1, n.1. p. 44-72. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Processo Legislativo Municipal. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. V. 5, n. 3. jul-dez p. 28-40. Brasília: Uniceub, 2015.

ASSIS, Luis Gustavo Bambini. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do Parlamento**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009.

BARACHO, Alfredo de Oliveira. **O princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARQUERO, Marcelo. Democracia, cultura e comportamento político. In: PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mário (Orgs.). **Democracia teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume, 2002.

BARROS, Laura Mendes Amando de. **Participação democrática e fomento nos conselhos deliberativos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na sociedade informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BERNARDI, Jorge. **O processo legislativo brasileiro**. 1 ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

BETTINI, Romano. Effetività ed Efficacia del Diritto nella Prospettiva della Legittimazione. In: **Sociologia del Diritto**, n. XI. Milano: FAE, 1984.

BITTAR, Eduardo Bianca. **Teoria do Estado**. Filosofia Política e Teoria da Democracia. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UnB/Polis, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

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

BRASIL, Ministério das Cidades/ Conselho das Cidades. **Resolução n.25, de 18 de março de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 mar. 2005. Disponível

em:<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resoluc_ao-25-2005.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. **O Poder Legislativo Municipal no Brasil**: papel institucional, desafios e perspectivas. Brasília: Senado Federal, 2016. Acesso em: 02 out. 2018. Disponível em:

<http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/OPoderLegislativoMunicipalnoBrasil.pdf>

BREWER-CARÍAS, Allan R. **La descentralizacion del poder en el estado democratico contemporaneo**. Córdoba, 2003, p. 14-15. Disponível em: <<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.874.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2018.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CAMPS, Arnau Gutiérrez. El município desde una perspectiva global. OLIVEIRA, António Cândido de; HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo**: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999. p. 30.

CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, Lucas Borges de. Caminhos (e descaminhos) do pluralismo jurídico no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Orgs). **Pluralismo Jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTIGNONE, Silvana. Legittimazione e Potere. Elementi per una Riflessione Analitica [p. 15-20]. In: **Sociologia del Diritto**, n. XI/1984/1. Milano: FAE, 1984.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **Avaliação das Políticas Públicas**. UFRGS. Porto Alegre, 2014.

CGU. Controladoria-Geral da União. **O vereador e a fiscalizacao dos recursos publicos**. Brasília: CGU, 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhavereadores.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. A hibridização de formas constitucionais [55-75]. In: INÁCIO, Magda; RENNO, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

COSTA, Marco Antonio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo. **Projeto de Pesquisa: entenda e faça**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

COSTA, Marli M. M. da. O papel do município na formação de redes de gestão local para implementação de políticas públicas de proteção à infância. In: GARRIDO, Elena Pacita Lois; HERMANY, Ricardo (Org). **Poder Local na construção de uma nova realidade**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2012.

COSTA, Ademar Antunes da. Cidadania e direitos humanos no marco do constitucionalismo. In: COSTA, Marli M. M. da. **Direito, cidadania e políticas públicas II**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2007.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: alternativas de gestão social**. Petrópolis: Vozes, 2008.

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90**. In: IPEA, Brasília: IPEA, 1990.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal . RSP: **Revista do Serviço Público Brasília** 64 (1): 7-29 jan/mar 2013.

FONTANA, Eliane. **Reflexões acerca da (frágil) participação social nas audiências públicas: a contribuição do comunitarismo responsivo para a construção do poder local** [p. 1-21]. In: XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e VIII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13207>. Acesso em 11 de out. 2017.

FREITAG, Bárbara. **O novo Estatuto da Cidade**. Brasília: UnB, 2001.

GALVÃO FILHO, Luciano América. Noções sobre o Princípio Constitucional da Separação de Funções. **Revista dos Tribunais**. v. 717, p. 320 [p. 1 – 6], jul. 1995.

Disponível em: <www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-on-line>. Acesso em: 13 nov. 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DE AZEVEDO, Sergio. (Org). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 57-93.

GOMES, Wilson. Internet e participação política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. XIV Congresso CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. Disponível: <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. 2005.

GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania. In: **Direitos Sociais e Políticas Públicas – desafios contemporâneos Tomo 5**. Organizadores Jorge dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

GURGEL, Cláudia. Democracia participativa brasileira e a participação social nas cidades. **Revista dos Tribunais**. v. 120, p. 309-336 [p. 1-28], jan. 2015. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online>. Acesso em: 31 jul. 2017.

GURVITCH, Georges. **La Idea Del Derecho Social**. Noción y Sistema Del Derecho Social. Granada: Comares S.L., 2005.

GURVITCH, Georges. **L'Idée du Droit Social**. Paris: Sirey, 1931.

GURVITCH, Georges. **La Déclaration des Droits Sociaux**. Paris: Vrin, 1946.

HABERMAS, Jurgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997. v. 1.

HELPER, Inácio; HAAS, Helga, AGNES, Clarice. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 10. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HERMANY, Ricardo; BONELLA, Danielle Soncini. **Processo Legislativo Social a partir da esfera local**. In: Encontro Preparatório do CONPEDI, 2007. Encontro Preparatório do CONPEDI, 2007. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/ricardo_hermany.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Descentralização e municipalismo no Brasil. In: OLIVEIRA, António Cândido de; HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. **Democracia representativa e crise de legitimidade: o potencial da subsidiariedade no fortalecimento da democracia administrativa [1-16]**. In: XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e IX Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/15854>>. Acesso em 02 de maio 2018.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba, Juruá, 2012.

HESPANHA, António Manuel. **História das instituições: épocas medieval e moderna**. Coimbra: Almedina, 1982.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. LEAL, Rogério Gesta. **Possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil**. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). Administração pública e participação social na América Latina. Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2005.

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

LEAL, Rogério Gesta. O FENÔMENO JURÍDICO: NATUREZA E FUNDAMENTOS. **Revista Direito em Debate**, [S.l.], v. 9, n. 14, mar. 2013. ISSN 2176-6622. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/799>>. Acesso em: 26 maio 2018.

LEVI, Lucio. Legitimidade. In: BOBBIO, Norberto; MASTRUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, pp. 675-679, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magda; RENNO, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. **Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina**. In: Opinião Pública Opinião Publica. Fundação Getúlio Vargas, vol.10 no.1 Campinas, maio de 2004. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762004000100007>>. Acesso em 11 de out. de 2017.

MADDICK, Henry. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Trad. Henry Maddick. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de administración pública: enfoque en gobernanza, transparencia y ética e la gestión pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Constituição e Cidadania**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. **A idéia de direito social - O pluralismo de Georges Gurvitch**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NORRIS, Pippa. Digital Divide? The impact of the internet on Parliaments worldwide. In: **Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK**. London School of Economics and Political Science, April 2000. Disponível em: <<https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/psa2000dig.pdf>> Acesso em: 13 set. 2018.

OLIVEIRA, Regis F. de. Requisitos e constituição das comissões parlamentares de inquérito. **Revista dos Tribunais**. v. 863, p. 18 [p. 1 – 21], set. 2007. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-on-line>. Acesso em: 13 nov. 2017.

ORDÓÑEZ, Jorge Danós. La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. [61-108]. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) **Administração Pública e Participação Social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

OST, François. **Entre Droit et Non-Droit: l'intérêt**. Bruxelles: Facultés Saint-Louis, 1990.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, administração financeira e orçamentária e LRF**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PAULA, Ana Mônica Hughes de et al. Descentralização e os governos locais: uma análise dos municípios rurais do Nordeste. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 14, n. 3, p. 577-592, dez. 2004. p. 577-578.

PAPA PIO X. Encíclica Quadragesimo-Anno. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_panno_po.html>. Acesso em: 30 dez. 2017.

PELLIZZARI, Silvia. **Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione. Istituzioni del federalismo:** rivista di studi giuridici e politici, n. 3, p. 593-621, 2011.

PELUFFO, Juan Pablo Cajarville. Poder Publico y Participación Ciudadana en el Derecho Uruguayo [15-44]. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) **Administração Pública e Participação Social na América Latina.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo:** o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. **Tramas entre subjetividades e direito:** a constituição do sujeito em Michel Foucault e os sistemas de resolução de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade:** A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto? (Texto para Discussão nº 158). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/504078/TD158-RenatoMonteiro.pdf?sequence=1>> Acesso em 20 set. 2018.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito financeiro local:** (finanças locais). Braga: Cejur, 2009.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. In: DELPIAZZO, Carlos E.. **Dimension tecnologica de la participacion del administrado em derecho uruguayo.** In. LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Administração pública e participação social na América Latina.** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2005.

ROSALES, Mario. **Descenralización política y municipalidades en America Latina.** In: OLIVEIRA, António Cândido de; HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo:** perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça.** Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Teoria de la democracia:** Los problemas clásicos. Madri: Alianza Editorial, 1997.

SCHMIDT, João Pedro. **Bases bio-psicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas.** 2018 (não publicado).

SCHMIDT, João Pedro. **Comunidade e comunitarismo**: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 47, n. 3, p. 300-313, set/dez 2011.

SCHMIDT, João Paulo. **Para entender políticas públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (Org). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, Fernando Antonio da. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A advocacia pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado democrático de direito brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. v. 37 n° 78, p. 9-52, 2016. Disponível em: <<http://www.pge.rs.gov.br/revista-pge-78>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava-Jato. 1. ed. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2872. Relator: Ministro Eros Grau. DJ: 05/09/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000178786&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 27 maio 2018.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

STRECK; Lênio Luiz. MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

TALEB, Nassim Nicholas. **Antifrágil**: coisas que se beneficiam com o caos. 1. ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. **Ativismo Judicial e políticas públicas**: direitos fundamentais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

TRÉVES, Renato. **Introducción a la sociología del derecho**. Madrid: Taurus, 1977.

USEEM, Bert; USEEM, Michael. Government legitimacy and political stability. **Social Forces**. vol. 47, n. 3, p. 840-852, março 1979.

VILHENA, Maria do Rosário. **O princípio da subsidiariedade no Direito comunitário**. São Paulo: Almedina, 2002.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad**. vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WERNECK, Nísia Maria Furquim; TORO, José Bernardo. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3.ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: um espaço de resistência na construção de direitos humanos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (Orgs). **Pluralismo Jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ZENI, Bruna Schindwein. **Conselhos Municipais**: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. 2010. 143f. Dissertação (Programa de PósGraduação em Direito – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

ZIULKOSKI, Paulo. Carta do presidente da CNM. In: OLIVEIRA, António Cândido de; In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo**: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

ANEXOS

ANEXO A – Requerimentos apresentados às Câmaras de Vereadores e Prefeituras, com as respectivas respostas;

ANEXO B – Leis Orçamentárias do município de Arroio do Meio/RS;

ANEXO C – Leis Orçamentárias do município de Doutor Ricardo/RS;

ANEXO D – Leis Orçamentárias do município de Lajeado/RS.

OBS: os anexos A, B, C e D estão em arquivos separados (gravados em CD protocolado na Secretaria do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito – PPGD – da UNISC), devido à Plataforma Sucupira comportar o envio de apenas um arquivo com tamanho máximo de 10MB.