

**O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E O NOVO PROTAGONISMO
DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: POR UMA NOVA TEORIA
DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL**

*THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION AND THE NEW ROLE OF THE
CIVIL SOCIETY IN BRASIL: TOWARD NEW SOCIAL EMANCIPATION
THEORY*

Janaína Rigo Santin¹

Marcio Renan Hamel²

RESUMO: A busca por projetos alternativos de inclusão, reconhecimento e redistribuição está presente nas pautas recentes do debate social contemporâneo. Esse objetivo faz parte, inclusive, nas agendas dos governos, que buscam alcançar soluções por meio da elaboração de políticas públicas capazes de oferecer respostas aptas à complexidade das sociedades de início do século XXI. Ante tal quadro, o presente trabalho apresenta ao leitor, além de uma abordagem teórica sobre o potencial participativo da sociedade civil, também uma análise de experiência prática participativa. Defende-se a necessidade do aumento da participação popular como meio de emancipação social, inclusão e reconhecimento das diferenças a partir do poder local. Para tanto, o presente texto aborda este novo instrumento do ordenamento jurídico brasileiro, que é o princípio da participação na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Participação. Poder local. Multiculturalismo.

ABSTRACT: The search for alternative inclusion, recognition and redistribution projects is present in recent guidelines of the contemporary social debate. This objective is part, including, in the governments agendas seeking to achieve solutions through the development of public policies to provide responses suited to the complexity of the societies in the beginning of the XXI century. Faced with this situation, this paper introduces the reader as well as a theoretical approach to the potential of participatory civil society, including an analysis of practical experience participatory. Defends the need for increased popular participation as a means of emancipation social inclusion and recognition of differences from the local government. Therefore, this paper addresses this new instrument of the Brazilian legal system, which is the beginning of the participation principle in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Participation. Local power. Multiculturalism.

Considerações iniciais

A busca por projetos alternativos de inclusão, reconhecimento e redistribuição está presente nas pautas recentes do debate social contemporâneo. Esse objetivo está integrado, inclusive, nas agendas dos governos, que buscam alcançar soluções por meio da elaboração de políticas públicas capazes de oferecer respostas aptas à complexidade das sociedades de início do século XXI.

¹ Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa – Bolsista CAPES. Doutora em Direito pela UFPR. Mestre em Direito pela UFSC. Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História da UPF. Email: janainars@upf.br

² Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFF – Bolsista CAPES. Mestre em Desenvolvimento pela Unijuí. Professor da Faculdade de Direito da UPF. Email: marcio@upf.br

O debate atual entre as teses comunitárias e liberais tem apresentado duas propostas opostas, onde a primeira corrente insiste no maior reconhecimento local e, a partir disso, políticas públicas voltadas a determinada comunidade, com ênfase em seus valores e crítica às teses universalistas. Enquanto o liberalismo igualitário, principalmente defendido por John Rawls, sustenta uma teoria da justiça capaz de atingir as instituições sociais, examinando, pois, o problema social da justiça no plano institucional. Enquanto os liberais procuram princípios universais para a melhor forma de associação política, os comunitaristas sugerem que as soluções para os problemas existentes no interior de uma associação política só podem ser encontradas na própria comunidade, de forma que as instituições devem garantir um contexto social capaz de possibilitar o desenvolvimento das capacidades individuais.³

Ante tal quadro, o presente trabalho apresenta ao leitor, além de uma abordagem teórica sobre o potencial participativo da sociedade civil, também uma análise de experiência prática participativa. Defende-se a necessidade do aumento da participação popular como meio de emancipação social, inclusão e reconhecimento das diferenças a partir do poder local. Para tanto, o presente texto aborda este novo instrumento do ordenamento jurídico brasileiro, que é o princípio da participação na Constituição Federal de 1988.

Assim, a partir da junção desses dois momentos, faz-se um exame do pensamento habermasiano acerca da democracia, no que tange à ideia de razão comunicativa e a sua importância para a execução do princípio da participação popular, no que se entende um caminho viável à elaboração de políticas públicas que respeitem a diversidade cultural e, portanto, a diferença. O projeto de Habermas de uma teoria da ação comunicativa, que se transforma em uma teoria discursiva do direito, da moral e da democracia em sua obra *Direito e Democracia*, apresenta-se, de fato, como uma terceira via possível às alternativas liberais e comunitárias e, dessa forma, uma mediação entre o universal e o particular.

1 Poder Local: uma nova mirada a partir do princípio da participação

Conforme aponta Bobbio, a palavra democracia, na antiguidade, era completamente diferente do que se tem agora, assentada numa visão liberal e individualista da sociedade. Significava literalmente “o poder do *démos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *démos*”.⁴ A liberdade democrática é autonomia, que corresponde a uma liberdade positiva. Segundo esse entendimento, devem os governantes tomar suas decisões às claras, permitindo que os governados vejam como e onde as tomam. Sem transparência democrática e visibilidade no poder nenhum controle

³ Nesse sentido ver: FARIAS, José Fernando de Castro. *Ética, política e direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 50-67.

⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 372.

é possível. Assim, “a democracia do futuro goza do mesmo juízo de valor positivo da democracia dos modernos, embora retornando em parte, através da ampliação dos espaços da democracia direta”.⁵

Nesse sentido, a Carta Constitucional Brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 1º, que o Estado brasileiro é um "Estado Democrático de Direito", irradiando assim os valores democráticos sobre todo o ordenamento jurídico e sobre todos os elementos constitutivos estatais. Por sua vez, em seu parágrafo único, optou-se pelo regime democrático representativo, isto é, as deliberações coletivas são tomadas não de modo direto pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade. Porém, é importante ressaltar que este mesmo parágrafo tratou de institucionalizar formas de democracia participativa, a fim de que os cidadãos não apenas elessem seus representantes, mas participassem pessoalmente de decisões sobre o interesse da coletividade, visando com isso uma participação democrática mais completa, capaz de ir além do direito de votar e ser votado. Ou seja: o Brasil classifica-se como uma democracia semidireta.

Para atendimento do que é um regime democrático semidireto, Silva⁶ explica que o funcionamento do Estado brasileiro deverá estar submetido à vontade popular, observando que o termo *cidadania* precisa ser visto com maior amplitude que a mera possibilidade de o cidadão votar e ser votado. A partir dessa visão, os participantes da vida do Estado devem ser reconhecidos como pessoas integradas a uma sociedade estatal, havendo uma conexão entre o conceito de soberania popular (art. 1º, parágrafo único), o exercício dos direitos políticos (art. 14) e o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Esses elementos serão aliados ao direito à educação (art. 205), consubstanciando-se em base e meta essencial do regime democrático.

Salienta-se que, além dos mecanismos de participação previstos no art. 14 da Magna Carta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), há outros dispositivos de democracia participativa indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5º, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (arts. 197, 198, III e 227, § 1º); da assistência social

⁵ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*, p. 382.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 104-105.

(art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, § 1º); do aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º), sendo que aqui estão referidos alguns dos mais relevantes e que vão ao encontro da noção de regime democrático semidireto.

No entender de Silva⁷ houve uma opção pelo constituinte por um modelo de democracia representativa, no qual os partidos políticos protagonizam, quase com exclusividade, a cena política, amparado por nuances de institutos e princípios de democracia direta, abrindo alguns espaços à participação dos cidadãos no processo decisório governamental. Entretanto, alerta-se o número reduzido destes dispositivos de democracia direta, sendo que os existentes apresentam "baixo teor de eficácia, patenteando o abismo que se rasga entre as promessas de arejamento político da Carta em vigor e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma".⁸ A realidade demonstra que muitos dispositivos constitucionais continuam carentes de regulamentação para sua plena efetividade, e naqueles autoaplicáveis observam-se as dificuldades das instâncias governamentais em partilhar seu poder decisório com a população que os elegeu, tornando quase que inócuos os dispositivos constitucionais supraelencados. Para enfrentar essa situação, Hesse dispõe que é preciso fortalecer a força normativa da Constituição. Baseando-se nos ensinamentos de Burckhardt, o autor salienta que aquele que se mostra "disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional, fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado democrático".⁹

Logo, não há necessidade de se positivar uma lei específica que regule o princípio da participação, tendo em vista que este é um princípio intrínseco do ordenamento jurídico brasileiro, assim como o são os princípios da supremacia do interesse público ante o privado, da finalidade, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação. Nesses não se exige que estejam dogmatizados para serem reconhecidos e aplicados no regime jurídico-administrativo brasileiro, inclusive num patamar superior ao das regras dogmatizadas.

O que se busca defender no presente estudo é que o princípio da participação popular configura-se como um subprincípio decorrente do princípio democrático, da própria definição do Brasil como sendo um Estado democrático de Direito, no qual o poder é exercido tanto pela forma representativa quanto participativa (art. 1º da Constituição de 1988). Portanto, é preciso reconhecer a força normativa do princípio da participação, assim como são reconhecidos os demais princípios

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 145.

⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992, p. 122.

⁹ BURCKHARDT *apud* HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991. p. 22.

administrativos constitucionais explícitos e implícitos integrantes do ordenamento jurídico brasileiro. No mesmo sentido é o entendimento de Canotilho,¹⁰ o qual posiciona o princípio democrático como norma jurídica constitucionalmente positivada. Trata-se de algo superior a um método ou técnica de os governados escolherem os governantes, aspirando tornar-se impulso dirigente de uma sociedade. Ou seja, para o autor o princípio da participação é uma derivação do princípio democrático, indo ao encontro das noções aqui esposadas. No intuito de democratizar a democracia, Canotilho afirma que deverão ser intensificados os processos da participação direta e ativa dos cidadãos no processo decisório.¹¹ Afinal, democracia, no dizer de Silva, não é só um valor-fim, mas um meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana. Não é um "conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história". Trata-se de um "processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo".¹²

Para tanto, Wolkmer¹³ enfatiza a necessidade de se atingir estruturas mais horizontalizadas na gestão pública, capazes de privilegiar uma aproximação maior do cidadão como usuário dos serviços públicos, métodos de gestão mais participativos e a instituição de critérios de avaliação de desempenho da representação política. Permitir, a partir dessa nova realidade, a partilha das decisões administrativas, gerando "dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, das instituições diretas de participação",¹⁴ inaugurando novos métodos tanto de decisão como de controle do Estado e do governo.

A questão da democracia não pode ser posta apenas em termos de representatividade. Não há dúvida que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o Legislativo e para o Executivo. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal.¹⁵

¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 281-285.

¹¹ *Idem*, p. 293.

¹² SILVA. *Op. Cit.*, p. 126.

¹³ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.

¹⁴ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997, p. 19.

¹⁵ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 16-17.

Assim, o princípio democrático abraça postulados de uma teoria democrática representativa e também participativa, prevendo não só órgãos representativos, eleições periódicas, pluripartidarismo, como também processos capazes de oferecer aos cidadãos condições efetivas de controle e de participação no processo decisório. Mediante a efetivação do princípio da participação, surge uma "evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente",¹⁶ capaz de combinar a tradição política de democracia representativa (com eleições periódicas) com a participação popular (em formas de cogestão), "para que os representantes eleitos pelo sufrágio universal e os participantes da democracia direta e voluntária gerem decisões cada vez mais afinadas com os interesses da maioria".¹⁷

Acompanhando o entendimento de Britto, o princípio da participação popular é tido como expressão de poder político máximo, exercício da soberania do povo. Significa a participação do povo, de forma singular ou associativa, no exercício do poder de criar a norma jurídica estatal e na formação da vontade normativa do Estado. Uma instância deliberativa, exercida em conjunto com os representantes eleitos por esse mesmo povo. A participação popular,

(...) introduz na democracia representativa do Brasil um elemento da chamada democracia direta, ou 'participativa' (...) em que setores privados têm sua presença assegurada nos colegiados dos órgãos e entidades da Administração Pública (...) Em suma, os novos institutos da democracia direta redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, permitindo-nos falar de uma democracia participativa.¹⁸

Para a concretização do princípio da participação será preciso elaborar uma articulação dialética entre a sociedade civil e o Estado. Romper-se com o modelo de desenvolvimento paternalista e altamente centralizado de o Estado assumir a responsabilidade total em resolver os problemas dos indivíduos. Reconhecer a ideia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, potencializando a cidadania e a participação popular, fortalece-se a si mesmo.¹⁹ Nesse sentido, o espaço local mostra-se como um *locus* privilegiado para a efetivação dos mecanismos positivados tanto em âmbito constitucional como infraconstitucional relativo ao princípio da participação na gestão da coisa pública. Ora, por estar o Município mais próximo ao cidadão, facilita-se o controle direto da cidadania sobre os atos de seus gestores públicos, assim como a participação da sociedade civil, tanto

¹⁶ TARSO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997, p. 28.

¹⁷ GENRO. *Op. Cit.*, p. 22.

¹⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. p. 114-122.

¹⁹ MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo [*et al.*] **Apre(he)ndiendola Participación Popular**: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización. La Paz: Offset Boliviana EDOBOL, 1996.

individual quanto coletivamente, nas decisões sobre as políticas públicas a serem executadas em âmbito municipal.

Dowbor,²⁰ Genro e Souza²¹ apontam como a necessidade da inauguração de uma nova ótica para a análise do Poder Local, tido agora como um novo paradigma no campo político, capaz de criar alternativas às formas de representação tradicionais, em que os próprios indivíduos, mediante sua participação política ativa dentro de seu município, passem a se tornar responsáveis, juntamente com o Poder Público, pelo destino de suas vidas e de sua comunidade. Processos de gestão democrática consciente e ativa, capazes de recuperar a cidadania através do espaço local, reconstituindo os espaços comunitários e concretizando o Princípio Constitucional da Participação. Centros de reprodução de identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa.

Aplicando a teoria da ação comunicativa de Habermas²² ao presente estudo, com a participação ativa da população na gestão da máquina pública estar-se-á inserindo mecanismos de razão comunicativa dentro do mundo sistêmico estatal, dominado por uma racionalidade instrumental. Habermas busca resgatar o potencial emancipatório da razão comunicativa – fundada na linguagem e na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo – encontrado na esfera cotidiana do “mundo da vida”. Para ele, é necessário fazer cessar a “reificação” e a “colonização” exercida pelo “sistema” sobre o “mundo da vida”, mediante a lógica dialogal da ação comunicativa. E os mecanismos de gestão democrática e de transparência inseridos na proposta deste estudo vão ao encontro da proposta habermasiana, eis que visam conjugar instituições políticas representativas tradicionais com instituições democráticas participativas, públicas e não estatais.

2 O papel da sociedade civil na elaboração de políticas públicas

Buscar o bem-estar dos cidadãos e a perspectiva de um futuro melhor implica qualificar o regime democrático e aumentar a participação popular na gestão pública, pela participação da sociedade civil nas deliberações das políticas públicas necessárias ao bem viver. Na maioria das vezes, a “questão social”, no Brasil, é encarada pelas elites políticas como mazelas sociais, como problemas sociais, não sendo objeto de políticas sociais do Estado, mas da filantropia.

Conforme Mallo, ao não contar com poderes últimos, nem com um grande juiz, não há autoridade sobre a sociedade, de forma que a justiça fica ancorada a um espaço público de debate, onde a participação se constitui em um direito e um dever,

²⁰ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

²¹ GENRO. *Op. Cit.*

²² HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Sibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

inaugurando uma discussão fulcral nos dias atuais. Em que pese a crescente colonização do espaço público, é neste espaço que se encontra a possibilidade de luta e resistência contra discriminações e opressões, de forma que

(...) construir um cidadão responsável implica deveres, significa incluir um compromisso cívico na participação ativa, não só no processo público, senão também nos aspectos simbólicos e éticos ancorados na subjetividade que confere identidade e sentido de pertencer a uma coletividade: “sentido de comunidade”.²³

No dizer de Cohn,²⁴ a questão social é tida e havida como objeto da filantropia, à qual se associa o prestígio social, desvinculado-se da categoria do trabalho, uma vez que “pobre” é o criminoso, o violento, aquele que ameaça a ordem pública, indo de encontro aos bons costumes. Entretanto, a questão social no Brasil começou a ter nova visão, quando os primeiros movimentos da classe operária passaram a atuar perante a sociedade, reivindicando melhorias em suas condições sociais, bem como um conjunto mínimo de direitos no mundo do trabalho.

Com isso, algumas questões sociais passam à ótica da responsabilidade pública via mundo do trabalho, mas a questão da pobreza e da miserabilidade continuou não sendo inserida no mercado de trabalho, ficando refém da esfera privada, da filantropia, à espera da resolução dos seus problemas sociais. Enquanto algumas questões sociais que atingiam a classe operária acabaram passando ao âmbito da política, via relação de trabalho, outras, que ficaram centralizadas nas camadas pobres e miseráveis da população, continuaram fora do âmbito da política. Portanto, o vínculo com o mercado de trabalho é requisito indispensável à cidadania e, segundo Cohn,

(...) não é por outro motivo que os direitos sociais no Brasil até hoje traduzem-se em políticas e programas sociais que se dirigem a dois públicos distintos: os cidadãos e os pobres. Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes e “socialmente mais vulneráveis”.²⁵

²³ MALLO, Susana. Las instituciones y la democracia: ¿hacia una ruptura de la cultura dominante? In: COSTA, Yamandu; FUENTE, José de La. **Sociedad civil, democracia e integración**: miradas y reflexiones del VI Encuentro del Corredor de las Ideas del Cono Sur. Santiago: Universidad Católica Silva Henríquez, p. 267.

²⁴ COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme. (Org.). **Viagem completa**: a experiência brasileira (1500-2000). São Paulo: SENAC, 2000, p. 387.

²⁵ COHN. *Op. Cit.*, p. 389-390.

A partir da experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, a sociedade civil brasileira experimentou, a partir da década de 1970, um ressurgimento com a própria oposição ao Estado autoritário.²⁶ Considerada o único núcleo possível de resistência ao regime militar, a sociedade civil organiza-se e desempenha papel fundamental no longo e lento processo de transição para a democracia, especialmente a partir de vários movimentos sociais, tais como sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais, universidades, Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, entre outros. Nesse sentido, ao se vislumbrar que no Brasil ainda há camadas da população que estão reféns das iniciativas do setor privado, via trabalhos filantrópicos, necessário se faz que se redefina a política ou as políticas sociais do país, no sentido da reconstrução de espaços públicos, “tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal”.²⁷

Conforme a autora, esse processo de democratização, que se iniciou com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão em relação ao seu término, não linear e às vezes até mesmo com avanços e retrocessos, permite mostrar a democracia como um processo multifacetado, resultado das disputas entre diferenciados projetos políticos que, no interior da sociedade civil, disputam diferentes concepções e interesses. Na atualidade, o que interessa saber é qual é o Estado necessário para enfrentar a cisão da democracia formal e da democracia real, conforme observa Cohn, visto que o tamanho do Estado já não mais interessa, ou seja,

(...) o desafio hoje consiste em se buscar novas formas de se articular o binômio *desenvolvimento e democracia* no enfrentamento das desigualdades sociais, o que implica resgatar a centralidade do Estado, e mais do que isso, a democratização do próprio Estado, até hoje não atingida, apesar de a “Constituição Cidadã” de 1988 garantir inúmeros espaços de participação social sediados nos Conselhos Nacionais (e seus equivalentes estaduais e municipais) sobretudo na área social.²⁸

Nesse sentido, buscar novas formas de articulação entre desenvolvimento e democracia no enfrentamento das desigualdades sociais significa rever a política na sua forma de democracia representativa ou semidireta e o êxito de seus resultados diante da inclusão social e da cidadania. Como se viu ao longo da descrição dos momentos políticos da história brasileira, sempre se vivenciou uma forma monopolista do poder, de forma que as elites passam a comandar de cima para baixo, não restando muitas oportunidades de abertura política às classes sociais subalternas. Pode-se dizer que, a

²⁶ DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 09.

²⁷ *Idem*, p. 10.

²⁸ COHN. *Op. Cit.*, p. 401.

partir da década de 1980, os movimentos sociais mudaram substancialmente a constituição da esfera pública, na qual somente os partidos políticos e as elites eram aptos a discutir as problemáticas sociais, numa clara e evidente verticalização do poder no sentido de cima para baixo.

Com a ascensão dos movimentos sociais inverteu-se consideravelmente a lógica do poder político e do próprio poder dominante brasileiro, uma vez que, a partir desse momento, as aspirações e demandas sociais das classes oprimidas começam a ganhar espaço de discussão na esfera pública por suas próprias manifestações. A chamada “contra-opressão” pode ser expressa por lutas violentas ou não, reivindicações, pressões, apatia ou mesmo alienação, visto que, “quando os grupos se organizam na busca de libertação, ou seja, para superar alguma forma de opressão e para atuar na produção de uma sociedade modificada, podemos falar na existência de um *movimento social*”.²⁹ A autora define os movimentos sociais como sendo

(...) uma ação grupal para transformação (a práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção).³⁰

Também se pode afirmar que movimentos sociais são “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas”.³¹ Enfim, trata-se, sem dúvida, de um agir comunicativo, no qual as ações coletivas são discutidas na esfera pública a partir dessa comunicabilidade.

De acordo com Maria da Glória Gohn,³² há um novo projeto emancipatório e civilizatório por detrás dessa concepção, que tem como horizonte uma sociedade democrática sem injustiças sociais. É inegável que o processo de democratização ocorreu e ocorre pelo desempenho dos movimentos sociais, posto que a própria redefinição da democracia emergiu de tal luta. A partir das reivindicações dos movimentos sociais se vê expressa também a pluralidade de interesses, fator tão importante hoje em sociedades cada vez mais heterogêneas e multiculturais, nas quais ainda se encontra o confronto da luta de classes, categoria politicamente trabalhada por Marx.

Por intermédio da participação política os cidadãos alcançam a sua autonomia, tão importante para a emancipação social. Segundo Gohn,³³ a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um movimento social, desenvolvendo uma consciência crítica e gerando uma cultura política nova. A defesa

²⁹ SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**: um ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989, p. 09.

³⁰ *Idem*, p. 20.

³¹ GOHN. *Op. Cit.*, p. 13.

³² *Idem*, p. 18.

³³ GOHN. *Op. Cit.*, p. 30.

da democracia participativa a partir dos movimentos sociais, como critério legitimador da própria democracia e como canal de manifestações das classes oprimidas, é uma necessidade do Estado Democrático de Direito, bem como uma clara e evidente forma de desenvolvimento.

Por isso, “um projeto político é democrático quando não se reduz a um conjunto de interesses particulares de um grupo, organização ou movimento”.³⁴ Necessário, para ser democrático, é incorporar a visão do outro e do universal. A partir dos movimentos sociais há uma ruptura com a tradição paternalista de apropriação das reivindicações populares e também para com a tradição clientelista, para outra em que os cidadãos passam a ser os próprios agentes da construção democrática. É um novo cenário da sociedade civil, onde o espaço público passa a ser ocupado por atores que anteriormente não tinham sequer o direito de reivindicá-lo diante do Estado, o qual, a partir desse momento, serve como canal de expressão e de atendimento das demandas sociais populares. Por isso, no dizer de Baierle,

(...) a cidadania se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam.³⁵

Para exemplificar a constatação de que os movimentos sociais são fatores democráticos importantes para o desenvolvimento social, cita-se o caso da influência dos movimentos populares urbanos (MPUs) na cidade de Porto Alegre/RS, onde a participação popular na definição de prioridades e critérios para o orçamento municipal foi pautada pelo Orçamento Participativo (OP), cuja estrutura é baseada em três princípios, de acordo com Santos: a) todos os cidadãos têm o direito de participar; b) a participação é dirigida por uma combinação de regras da democracia direta e democracia representativa; e c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de critérios técnicos e critérios gerais.³⁶

Segundo destaca Baierle, a implementação do Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre envolveu saneamento básico, pavimentação, abastecimento de água e coleta de lixo para quase toda a população, remodelando as vilas populares, o que referendou a cidade como a capital de melhor qualidade de vida do Brasil. Ao se

³⁴ GOHN. *Op. Cit.*, p. 36-37.

³⁵ BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. *et al.* (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 192.

³⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 467.

constatar que a participação popular influenciou diretamente na remodelação da cidade, não esquecendo que isso foi feito de forma conjunta com o poder público, mas garantindo o direito de participação dos cidadãos, torna-se inegável que tal procedimento democrático é uma visível forma de desenvolvimento social. Quanto à estrutura do Orçamento Participativo, segundo Santos (2003, p. 471),

(...) está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos (chamando-se “rodadas”) de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo. Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas. Também supervisionam a implementação do orçamento. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem o escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo.³⁷

Essa consequência é atribuída ao sucesso da experiência dos movimentos populares urbanos, nos quais a consciência democrática da participação popular proporciona o espaço de ação necessário às reivindicações dos setores populares na esfera pública. De acordo com Baierle,³⁸ tal experiência permite afirmar a emergência de um novo princípio ético-político pelo surgimento de um cidadão de novo tipo, não mais o clientelista de outrora, mas participativo e parceiro da gestão pública.

O estamento, o coronelismo, o assistencialismo e o clientelismo são formas de políticas marcantes na história do Brasil, pelas quais, de certa forma, ainda que por arranjos diferentes, as classes elitizadas sempre manobraram o poder e, por via indireta, as classes proletárias, se assim podem ser nomeadas. No atual contexto político-social faz-se urgente adotar novas formas de políticas democráticas, com vistas à emancipação social das classes proletárias, bem como ao próprio atendimento às suas reivindicações sociais. Isso, no dizer de Dagnino (2002, p. 10), significa a construção de novos espaços públicos no interior da sociedade sobre interesses excluídos das agendas públicas.

A partir de tal necessidade constatam-se novas experiências no Brasil acerca de democracia participativa, consolidando-se principalmente a partir da ideia exposta com a campanha para a Prefeitura da cidade de Porto Alegre, no ano de 1988, na qual o programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) apontava como proposta à democratização das decisões de uma nova gestão a partir dos “conselhos populares”. Com tal proposta, “o objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem

³⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. (Org). **Democratizar a democracia**, p. 471.

³⁸ BAIERLE. *Op. Cit.*, p. 211.

importância para o futuro da cidade”.³⁹ Conforme evidencia Genro, a ideia dominante nos quadros do PT, bem como dos partidos que compunham e sustentaram a candidatura da esquerda na ocasião, era a da realização de uma *transferência* de poder para a classe trabalhadora organizada, substituindo-se, assim, de forma gradativa a representação tradicional pela democracia direta.

De acordo com Avritzer,⁴⁰ o processo de luta no Brasil contra o autoritarismo e da transição para a democracia foi marcado pela construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes excludentes foram questionadas pela reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia e pela defesa de um campo de demarcação entre a sociedade civil e o Estado, e a luta pela democratização se desenvolve principalmente em nível local. Em relação ao contexto histórico-político, segundo Santos,

(...) o Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a ‘artificialidade’ do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o ‘país legal’ e o ‘país real’. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos à participação popular autônoma.⁴¹

O drama vivido pela maioria da população reside no fato de que as soluções burocráticas das máquinas administrativas não alcançam o cotidiano da população, mostrando-se que em alguns casos as políticas públicas são cada vez mais impotentes. Há, aqui, um esforço enorme das classes proletárias em se fazer ouvidas e, também, atendidas em suas demandas sociais, já que as tradicionais políticas governamentais, tidas e mantidas de cima para baixo, não respondem às necessárias e antigas reivindicações populares em todos os setores sociais. Num tal quadro,

(...) este esforço é também necessário para reconstruir o Estado nacional, não somente a partir “de cima”, mas também a partir “de baixo”, ou seja, a partir de um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população”.⁴²

³⁹ GENRO. *Op. Cit.*, p. 23.

⁴⁰ AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003, p.17.

⁴¹ SANTOS. *Op. Cit.*, p. 458.

⁴² GENRO. *Op. Cit.*, p. 10.

A experiência da cidade de Porto Alegre/RS e da cidade de Belo Horizonte/MG, com a instituição do Orçamento Participativo (OP), traz um novo centro decisório, que, em relação ao Poder Executivo e Legislativo, acabou por democratizar a ação política integrando o cidadão a um novo espaço público. No dizer de Genro e Souza,

(...) o cidadão comum sente que o Estado é omissivo em relação às suas necessidades e ele, em consequência, torna-se uma presa fácil da ideologia neoliberal. Suas carências passam a ser resultado de um Estado “incompetente”, que só sabe “tirar” recursos da sociedade.⁴³

De acordo com os autores,⁴⁴ fato a ser destacado é que por meio do Orçamento Participativo e dos conselhos populares implantados nas diversas regiões da cidade, criam-se estruturas de formação e de reprodução de uma opinião pública independente, na qual as comunidades, por meio do exercício direto da ação política, passam a ter um juízo crítico sobre o próprio poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado.

Segundo constatação de Avritzer⁴⁵, durante o período autoritário dois tipos de políticas urbanas predominaram tanto em Porto Alegre quanto em Belo Horizonte. Em Porto Alegre, as áreas ocupadas pela população de baixa renda praticamente não receberam obras de infraestrutura urbana, sendo a parte menos organizada da população removida e alocada numa região distante do centro da cidade, denominada Restinga. Em Belo Horizonte o planejamento não foi capaz de comportar o deslocamento da população de baixa renda do campo para a cidade, ao passo que no ano de 1970 havia na cidade setenta favelas. Durante o período autoritário, com a menor organização da população de baixa renda, uma grande parte das favelas centrais foi removida para a periferia da cidade. Tais situações desencadearam um crescimento do associativismo comunitário tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre, onde é criada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).

A partir da instituição da prática do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre pela administração de Olívio Dutra (PT) destacam-se algumas realizações importantes, as quais foram eleitas como prioridades pela população. Conforme destaca Baierle,⁴⁶ foram consideradas duas prioridades principais ao longo de 11 anos de administração petista, o saneamento básico e a pavimentação, o que permitiu estender a coleta de esgoto para 76% da cidade e pavimentar 77% das vias urbanas, garantindo também o abastecimento de água e a coleta de lixo para praticamente a totalidade da população; com isso, reconstruiu-se a urbanização das vilas populares da cidade, transformando-a na capital com a melhor qualidade de vida do Brasil. Para Genro e Souza, este regime é defensor dos interesses da população e dos trabalhadores, pois

⁴³ GENRO. *Op. Cit.*, p. 14.

⁴⁴ *Idem*, p. 15.

⁴⁵ AVRITZER. *Op. Cit.*, p.19.

⁴⁶ BAIERLE. *Op. Cit.*, p. 200.

(...) o que se trata é de democratizar radicalmente a democracia, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e de criar instituições novas, pela reforma ou pela ruptura, que permitam que as decisões sobre o futuro sejam decisões sempre compartilhadas.⁴⁷

Nesse contexto, o Orçamento Participativo decorre das reivindicações de movimentos populares perante os limites da democracia representativa no país. Ribeiro entende que tal implementação constitui uma real socialização de um instrumento de poder, cujo tradicional controle, exercido pelas classes dominantes, tem sido o único responsável pela reprodução de exclusões sociais do espaço público, bem como da esfera pública. Conforme expõe a autora,

(...) a dinâmica do Orçamento Participativo é reconstruída através do detalhamento das instâncias que compõem o denominado Ciclo de Participação, ou seja, os momentos que possibilitam e expressam a organização geral do processo deliberativo (por exemplo: reuniões por bairro, por região, temáticas e dos Conselhos do Orçamento Participativo) e o acompanhamento da execução das decisões tomadas no ano anterior.⁴⁸

O objetivo inicial da instituição do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre era permitir que cada cidadão pudesse, efetivamente, interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade. Contrária-se, assim, as formas de políticas conservadoras, cujo objetivo principal é a despolarização do cidadão e o seu afastamento das discussões inerentes à esfera pública, com consequente perda de sua autonomia política. Ainda, conforme evidencia Santos,

(...) outra manifestação do sucesso do governo do PT de Porto Alegre é o fato de *Exame*, uma influente revista de negócios, ter várias vezes eleito Porto Alegre como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida, na base dos seguintes indicadores: alfabetização, matrículas no ensino básico e secundário, qualidade do ensino superior e da pós-graduação, consumo *per capita*, emprego, mortalidade infantil, esperança de vida, número de leitos por hospital, habitação, esgotos, aeroportos, autoestradas, taxa de criminalidade, restaurantes e clima.⁴⁹

Com a instituição do Orçamento Participativo, aquele sujeito que antes era visto como “pedinte”, ou seja, que ficava à espera dos favores das elites políticas, agora passa a intervir diretamente na elaboração das políticas públicas, fato que acaba por incomodar aqueles políticos que não sabem trabalhar de outra forma senão via

⁴⁷ GENRO. *Op. Cit.*, p. 18.

⁴⁸ RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências do orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 25.

⁴⁹ SANTOS. *Op. Cit.*, p. 461.

clientelismo. Há, sem dúvida, uma inversão na lógica do poder dominante, o qual é historicamente destacado no desenvolvimento político brasileiro. Assim, no dizer de Genro e Souza,

(...) este “algo de novo”, que era o cumprimento das decisões tomadas por uma base social pobre e mobilizada, somada à transparência nas informações, começou a formar um *novo imaginário popular*. Na periferia da cidade, as lideranças mais identificadas com o “clientelismo” e com o exercício de influências pessoais, ou foram ficando sem audiência ou começaram a mudar seu comportamento.⁵⁰

Também se pode evidenciar outra forma de experiência de participação popular via “conselhos municipais”, os quais são incorporados pelas leis orgânicas municipais como instrumentos de participação da sociedade civil na gestão pública. De acordo com Allebrandt,⁵¹ esses conselhos apresentam-se como elemento de ligação entre a sociedade civil e o Estado, tendo por responsabilidade a orientação e a definição das políticas públicas, acompanhando sua implementação, bem como fiscalizando a qualidade dos serviços em áreas como ensino, saúde, programas de emprego e renda, entre outros.

Dessa forma, o que se percebe no presente estudo é que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma mudança na democracia brasileira, passando-se a combinar democracia representativa com formas de democracia direta, com a criação dos mecanismos institucionais de participação direta na atividade de produção das leis e de políticas governamentais, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que foram aprovados para os três níveis federativos, ou seja, nacional, estadual e municipal. Entretanto, é preciso potencializar a utilização desses instrumentos de participação política, a fim de que não fiquem apenas no texto constitucional, mas que se tornem uma realidade na gestão pública brasileira.

Considerações finais

Com base no estudo teórico e prático apresentado no presente trabalho, conclui-se que, para uma sociedade com nível elevado de complexidade, diferenças étnicas, questões raciais, econômicas e, ainda, com carência de políticas públicas em vários setores como saúde, educação, segurança, lazer, entre outros, há a necessidade da intensificação da participação popular por meio de uma democracia participativa.

O princípio da participação deve ser reconhecido com força normativa no ordenamento jurídico brasileiro, ao passo que os poderes públicos instituídos na

⁵⁰ GENRO. *Op. Cit.*, p. 27.

⁵¹ ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas**: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Unijuí, 2002, p. 73.

tradicional tripartição constitucional devem reconhecê-lo e colocá-lo em prática. Recentemente, o Brasil tem demonstrado, por um lado, que a participação popular, a partir de experiências do poder local, tem resultados positivos no que tange às políticas públicas, quer seja pela experiência do orçamento participativo ou dos conselhos municipais.

Por outro lado, assiste-se, em alguns casos, um excessivo protagonismo do Poder Judiciário na implementação dos direitos sociais constitucionalmente positivados, quando, em verdade, este poder deveria garantir mais a democracia do que intervir nela. Muito mais fácil seria o cidadão pleitear a efetivação dos direitos sociais nas instâncias deliberativas próprias para tanto como, por exemplo, nas audiências públicas de discussão das peças orçamentárias, obrigatórias pelo artigo 44 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). No entanto, a falta de hábito do brasileiro em participar do processo de formação das tutelas jurídico-políticas, aliada à incapacidade de o Poder Legislativo operar e dar respostas satisfatórias ao povo brasileiro, faz com que o Judiciário passe a assumir a posição de protagonista, determinando algumas políticas públicas, mesmo que indiretamente. Defende-se, entretanto, a ampliação da participação popular no processo de elaboração das leis e políticas públicas como via capaz de filtrar melhor as necessidades do povo e da comunidade. Trata-se de uma atuação prévia do cidadão, que deverá elaborar as leis e políticas públicas em conjunto com o poder público, para a concretização das demandas sociais positivadas no texto constitucional.

Busca-se atingir, com isso, o interesse público e não apenas os interesses de uma minoria que tem condições de acessar o Poder Judiciário para pleitear suas demandas, em detrimento, muitas vezes, do restante da coletividade. Parte-se, a partir daí, de um protagonismo do Executivo, aquele que institucionalmente é o responsável por executar as políticas públicas, evitando, inclusive, o excessivo protagonismo do Legislativo e do Judiciário na atividade política brasileira.

Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas**: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Unijuí, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003. p. 561-597.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. *In*: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina *et al.* (Org.). **Cultura e política nos**

movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 187-217.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *In: Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In: MOTA, Carlos Guilherme. (Org.). Viagem completa:* a experiência brasileira (1500-2000). São Paulo: SENAC, 2000. p. 383-403.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo:** a experiência de Porto Alegre. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, política e direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. v. I e II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

MALLO, Susana. Las instituciones y la democracia: ¿hacia una ruptura de la cultura dominante? *In: COSTA, Yamandu; FUENTE, José de La. Sociedad civil, democracia e integración:* miradas y reflexiones del VI Encuentro del Corredor de las Ideas del Cono Sur. Santiago: Universidad Católica Silva Henríquez.

MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo [*et al*]. **Apre(he)ndiendo la participación popular:** análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización. La Paz: Offset Boliviana EDOBOL, 1996.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências do orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**: um ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.

Recebido em:

Aceito em: