

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O PAPEL DO ESTADO¹

Gabriela Soares Balestero²

Mestranda em Direito Constitucional - Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM/MG);
Especialista em Direito Constitucional - FDSM/MG

RESUMO: O retorno da democracia direta é objeto do debate político mundial. A repulsa da população pela política e pelas atuais formas de democracia representativa traz a reflexão sobre novas formas de participação, em especial no que tange ao destino das verbas públicas. Ao utilizar o exemplo de Porto Alegre no que concerne aos orçamentos participativos, busca-se nesse estudo ressaltar a necessidade de resgatar a democracia direta participativa, de maneira que os administradores passem a estar mais atentos aos problemas da comunidade.

PALAVRAS-CHAVE: Retorno da Democracia Direta. Repulsa. Orçamentos participativos. Participação popular. Democracia

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Os fatores de crise na democracia 3 Habermas 3.1 A participação popular: os orçamentos participativos 4 Considerações finais

1 Introdução

Analisaremos nesse estudo a possibilidade de melhorar o funcionamento da democracia participativa direta dos cidadãos, no que tange à elaboração da proposta orçamentária e a destinação dos recursos públicos.

A elaboração do orçamento municipal é uma atribuição do Poder Executivo, pois é o responsável pela apresentação de uma proposta orçamentária à Câmara Municipal de Vereadores, a qual decide sobre as alterações possíveis.

Destaca-se que a Constituição Brasileira de 1988 pretende possibilitar a superação das desigualdades sociais e regionais através do progressivo aprofundamento da democracia participativa, social, econômica e cultural, no sentido de se realizar um ideal de justiça social processual e consensualmente constituído, viável apenas com o fortalecimento da esfera pública política, de uma opinião pública livre e de uma sociedade organizada e atuante.

Portanto, para assegurar a eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais, bem como a participação mais ativa da população, o agente público pode construir definições acerca dos investimentos públicos diretamente com a população, apresentando posteriormente tais propostas orçamentárias à Câmara Municipal.

Nesse sentido, a população passaria a ser corresponsável pela elaboração dos orçamentos públicos, bem como pela destinação das políticas públicas, no sentido

¹ Enviado em 10/4, aprovado em 4/6 e aceito em 14/6/2010.

² E-mail: gabybalestero@yahoo.com.br .

de limitar o uso indiscriminado da coisa pública pela administração e proporcionar a melhoria do funcionamento da democracia participativa.

2 Os fatores de crise na democracia

Em nosso país, há entraves para a consolidação das instituições democráticas, pois a experiência constitucional brasileira revela um sistema econômico excludente e perverso, no qual há ainda a predominância de uma classe dominante elitista, que concentra riquezas e obstaculariza as reformas sociais.

Os fatores de crise compreendem: a) globalização; b) complexidade; c) risco; d) crise do princípio representativo; e e) fenomenologia do refluxo.

A globalização³ é um fenômeno social, econômico, político, além de universal, pois desloca muitas decisões para fora do país. Há, nesse sentido, uma interpenetração entre os níveis local e global, passando a política interna a ser influenciada por fatores externos, o que restringe a autonomia e a liberdade populares.

A complexidade é a dificuldade de adaptação da democracia em uma sociedade complexa. Segundo Ulrich Beck (apud PEREIRA, 2008, p. 127), a sociedade de risco “designa um tipo de sociedade que se tornou consciente do paradoxo do conhecimento científico, ou seja, de que a produção de novos conhecimentos gera novas incertezas”.

Há o confronto entre a democracia e a tecnocracia, com dúvidas quanto à competência, a capacidade do povo em suas decisões. Portanto, a democracia é desafiada a resolver temas que fogem à cognição da própria ciência.

A democracia encontra-se abalada e, ao mesmo tempo, desafiada diante de tais situações, no que tange à sua capacidade para solucionar que fogem ao controle da própria ciência. Como exemplo dessa situação, destaca-se a crise econômica atual, ocasionada pela tecnocracia, que, sem forças suficientes para trazer soluções, busca a política que, mesmo abalada, possui o encargo de solucioná-la.

Além disso, verifica-se que desde a implantação do Estado de Direito, a democracia indireta monopolizou os sistemas democráticos, de forma a traduzir o que seria a efetiva realização da soberania popular.

Apesar da inclusão constitucional de institutos de democracia direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, verifica-se a predominância da representação.⁴

Contudo, o apelo à participação configura-se mais como uma consequência da crise do que a sua causa, pois uma das maiores razões da crise da representatividade

³ “Em síntese, a globalização gera a contestação da primazia do Estado como único agente de regulação política, como polo ilhado definidor da prática governamental. A concorrência com agências e forças econômicas transnacionais e o impacto produzido por diretrizes de ação tomadas em razão do conglomerado de interesses econômicos do setor privado internacional e dos Estados hegemônicos são, pois, as causas diretas do descompasso entre os conceitos de soberania estatal e governabilidade. É necessário, portanto, insistir na tese da necessidade do Estado, ainda que em contextos de diluição do conceito clássico de soberania. Ao Estado cabe ainda encontrar um pouco relativamente estável a partir do qual se possa viabilizar, em termos pragmáticos, estratégias adaptativas que evitem transformá-lo de ‘primário’ em ‘precário’” (PEREIRA, 2008, p. 121-122).

⁴ “A historiografia da democracia indireta registra alguns momentos de instabilidade e de necessidade de readaptação dos seus pressupostos. É o caso verificado, por exemplo, durante os processos de universalização do sufrágio e de surgimento dos partidos políticos de massa em fins do século XIX, que chegaram a ser interpretados por muitos como fatores de crise” (PEREIRA, 2008, p. 124).

é o descrédito do cidadão, a quebra da confiança, sobretudo quanto à idoneidade e à capacidade das instituições e dos agentes políticos.

Entretanto, diante da corrupção, da incoerência entre a ideologia dos partidos e a sua prática, os cidadãos de hoje consideram muitos partidos como um mal necessário da democracia.

Além disso, constata-se que a queda no desempenho prestacional das instituições representativas é uma das causas de insatisfação com o regime democrático, tendo em vista que o cidadão deposita confiança em seus representantes, e eles não lhes dão a resposta adequada, talvez por uma mácula na comunicação entre representados e agentes políticos.

Dessa forma, tudo isso resulta em um aumento ainda maior da insatisfação dos governados em face de seus governantes, contribuindo no afastamento entre o cidadão e as instituições democráticas.

O último fator de crise é representado pelo “refluxo à democracia”. Essa expressão designa uma categoria de eventos que inclui três fenômenos particulares: o afastamento da política, a renúncia à política e a recusa à política.

O fenômeno repulsivo à democracia deve-se principalmente às promessas não cumpridas pela democracia: a má distribuição do poder; a representação dos interesses neocorporativos; a inviabilidade de uma sociedade igualitária diante do poder das elites corporativas. Todos esses fatores ocasionam o descaso de grande parte da sociedade pela política.

Portanto, conclui-se que a deficiência na eficiência da democracia provoca o afastamento crescente entre os cidadãos e as instâncias de decisão.

Ao fazer referência à Constituição brasileira, a doutrina atual projeta-se no sentido de dar plena aplicabilidade às normas constitucionais, ressaltando que as decisões do Poder Público para a construção de suas metas de ação não são invioláveis: constrói-se a noção de que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, é possível a participação direta na elaboração orçamentária pública, de maneira a haver maior controle social quanto aos investimentos públicos.

3 Habermas

Jürgen Habermas trouxe uma contribuição ao campo do Direito - mais precisamente da Filosofia Política, ao usar a teoria do discurso ou da ação argumentativa. Afirma que o Direito é um meio de integração social, é um mediador da tensão entre a facticidade, ou seja, o mundo real, e a validade.

Para Habermas há três tipos de racionalidade: a) a racionalidade teleológica, ligada aos fins, à obtenção da verdade, ou pelo menos, a uma verdade construída, baseada em argumentos; b) a racionalidade normativa, em que o Direito é utilizado como um instrumento, como uma justificativa - pois, para todo comportamento, haveria uma explicação racional; c) a racionalidade comunicativa, na qual se busca alcançar pretensões de validade.

Ademais, para Habermas, haveria duas ações estratégicas: a integração sistêmica, correspondente à economia, dinheiro e poder; e a integração social, ações comunicativas, orientadas pelo consenso social. Esta última ação estratégica seria composta por outros elementos como os valores, a moral, a ética.

Nesse sentido, o Direito funcionaria como um mediador, um instrumento,⁵ entre a facticidade e as pretensões de validade, como mecanismo de integração social.

No âmbito da jurisdição, Habermas divide a teoria do discurso em discursos de fundamentação (ou de justificação das normas jurídicas) e discursos de aplicação.

Nesse sentido, o Poder Judiciário não pode fazer discursos de justificação, ou seja, criar a norma jurídica, pois não há a participação popular: apenas pode fazer discursos de aplicação.

O discurso de justificação não pode ser feito pelo Poder Judiciário enquanto ele não puder institucionalizar a participação popular em todas as decisões.

No caso dos orçamentos participativos, seria aberta a possibilidade de os cidadãos, antes do encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao Legislativo, opinarem sobre o destino das verbas públicas, participando da elaboração da norma e da alocação de recursos públicos.

Segundo Rafael Lazzarotto Simioni (op. cit., p. 12-13), na teoria de Habermas, a normatividade do direito é fruto da legitimidade; e os problemas de eficácia do direito, ou seja, a própria realização deste, estariam atrelados à questão da legitimidade. Nesse sentido, os cidadãos, ao mesmo tempo destinatários e autores do direito, passariam a assumir a responsabilidade individual pelo seu cumprimento.

Nesse passo, a legitimidade seria uma condição da força normativa do Direito, transferindo o problema da realização dos direitos, que possui cerne positivista, para se tornar um problema de legitimação. Para isso, Habermas propõe um novo paradigma, denominado “procedimentalismo”, no qual o direito gerado através do discurso democrático pode transformar a realidade, de maneira a diminuir as tensões sociais que existem.

O filósofo alemão⁶ atribui um papel central à linguagem no processo de formação da opinião e da vontade dos cidadãos. Tal teoria desenvolve-se no interior de um Estado Democrático de Direito, no qual se pressupõe a existência de um espaço público não restrito ao âmbito estatal, de uma comunidade de homens livres e iguais capazes de criar as leis que os regem e no qual os próprios envolvidos têm de entrar em acordo, quando prevalece a força do melhor argumento.

⁵ “Mas para atingir esse objetivo, Habermas indica transformações necessárias ao modo de produção e aplicação do direito. A fundamentação do direito e do Estado Democrático vai ser deslocada, da soberania do povo, para a soberania de um procedimento discursivo público sob condições ideais. O resultado é uma reconfiguração da separação dos poderes de acordo com os tipos de discursos predominantes em cada um deles. O poder administrativo (executivo), o legislativo e o judiciário ganham assim atribuições e competências cuja legitimidade pressupõe um outro poder, chamado por Habermas de ‘poder comunicativo’, que é o poder resultante de uma discussão pública racional onde todos os implicados passam a ser, ao mesmo tempo, destinatários e autores do próprio direito” (SIMIONI, 2007, p. 12).

⁶ “Essa legitimidade democrática, na modernidade, cabe esclarecer, remete-se ao chamado vínculo ou coesão interna entre Estado de Direito e Democracia, de que nos fala Habermas, fundamentalmente a partir do Direito e Democracia: entre facticidade e validade” (OLIVEIRA, 2007, p. 5).

Habermas disserta sobre a tensão entre a facticidade e a validade constitutiva do Direito, sendo todo ato passível de ser confrontado com a Constituição. Nesse sentido, afirma:

Arrastada para cá e para lá, entre facticidade e validade, a teoria da política e do direito decompõe-se atualmente em facções que nada tem a dizer umas às outras. A tensão entre princípios normativistas, que correm o risco de perder o contato com a realidade social, e princípios objetivistas, que deixam fora de foco qualquer aspecto normativo, pode ser entendida como admoestação para não nos fixarmos numa única orientação disciplinar e, sim, nos mantermos abertos a diferentes posições metódicas (participante versus observador), a diferentes finalidades teóricas (explicação hermenêutica do sentido e análise conceitual versus descrição e explicação empírica), a diferentes perspectivas de papéis (o do juiz, do político, do legislador, do cliente e do cidadão) e a variados enfoques pragmáticos na pesquisa (hermenêuticos, críticos, analíticos, etc). (HABERMAS, 2003. p. 23)

Para Habermas, a teoria do direito, ao ser apoiada na teoria do discurso, necessita sair da Filosofia Política e do Direito e se expandir, para refletir sobre a possibilidade da construção de uma sociedade realmente pautada na justiça e na democracia.

Nesse sentido, Habermas (ibid., p. 32) apresenta uma proposta baseada na teoria do discurso: a integração entre o Estado e a sociedade por intermédio de uma política deliberativa.

Em meio a essa situação, surge a necessidade de a teoria ser implantada na prática, utilizando como instrumento o Direito, como forma de justificar a desobediência civil no Estado Democrático de Direito. Assim, cria-se um novo paradigma filosófico embasado na teoria do discurso, de Habermas, o qual evidencia a tensão entre a facticidade e a validade imanente ao Direito de um Estado Democrático em evolução, dando validade e aplicabilidade do Direito através do uso da linguagem.

A tensão entre facticidade e validade, que se introduz no próprio modo de coordenação da ação, coloca exigências elevadas para a manutenção de ordens sociais. O mundo da vida, as instituições que surgem naturalmente e o direito têm que amortizar as instabilidades de um tipo de socialização que se realiza através de tomadas de posição – em termos de sim/ não – com relação a pretensões de validade criticáveis (HABERMAS, op. cit., p. 25-26).

Nessa vereda, a tensão entre a facticidade e a validade traduz-se no Direito que possui o dever de estabilizar essas exigências da sociedade moderna, de forma a propiciar a maior abertura do uso da comunicação e da linguagem e, desse modo, gerar condições melhores de integração social.

Trata-se de um paradoxo, pois os direitos dos cidadãos abrem aos homens esferas de liberdade de arbítrio. Ocorre o mesmo em relação aos direitos políticos, que é a liberdade de comportamento conforme as regras.

Consoante Habermas (2003, p. 115), “para preencher a sua função de estabilização das expectativas nas sociedades modernas, o direito precisa conservar um nexo interno com a força socialmente integradora do agir comunicativo”.

Nesse sentido, a partir da teoria do agir comunicativo, o Direito adquire uma força socialmente integradora, contribuindo positivamente para a evolução do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito necessita de um sistema político que mantenha a conexão entre o poder administrativo e o poder comunicativo, pois o centro do Estado, encarregado da implementação das decisões, tende a se afastar da periferia: ocorrem o afastamento da comunicação e, em consequência, a crise de legitimidade.

Consoante Maria Fernanda Salcedo Repolês,⁷ “somente pelo processo de constante construção de um Direito ao mesmo tempo coercitivo e legítimo que este pode cumprir o papel de integrador social”.

Habermas questiona, frente à complexidade das sociedades modernas, se é possível manter os conceitos construídos pela filosofia da consciência de a) uma sociedade centrada no Estado; b) da relação entre partes e todo e, consequentemente, c) da sociedade composta pela soma de indivíduos. (REPOLÊS, 2003, p. 45)

Assim, com a teoria do agir comunicativo, é dado ao Direito o papel de integrador social na sociedade em que vivemos, tendo como eixos a teoria do significado; a ligação entre o significado e a validade; a teoria dos atos da fala; e o agir comunicativo - cujo objetivo é alcançar o entendimento mútuo, a prática da solidariedade e a autodeterminação dos cidadãos.

Habermas critica a perspectiva de Hobbes, tendo em vista que não há o reconhecimento pelo indivíduo de direitos subjetivos, mas sim a transferência de direitos ao Leviatã, ao Estado. Nesse sentido, para Hobbes haveria uma vontade geral pactuada em favor da paz e da preservação humana em torno da figura do Estado.

Como desenvolvimentos específicos da teoria do discurso, Habermas apresenta o princípio moral e o princípio democrático. O princípio da moral, para Habermas, simboliza as normas de ação, correspondendo a ações afirmativas que são justificadas, levando em conta o interesse de todos, de forma igualitária. Desta forma, o princípio da moralidade estaria atrelado ao princípio da universalização.

Para Habermas,⁸ portanto, o princípio moral, o princípio da universalidade, o

⁷ “Essa visão do papel da Desobediência Civil e do Direito traça, sob um determinado enfoque, o paradigma do Estado Democrático de Direito, que pressupõe uma relação de interdependência entre soberania popular e direitos humanos, a equiprimordialidade entre esferas públicas e privada, a abertura da democracia para a justificação a partir de razões diversas do tipo ético, moral e pragmático e, finalmente, a estreita ligação que há de manter o Direito e a Política. Essa reconstrução permitirá a consolidação de um direito fundamental à desobediência civil na forma da Constituição.” (REPOLÊS, 2003, p. 38-39).

⁸ “Uma norma jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas; o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais, de modo que ‘a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos’. As leis morais preenchem esta condição per se: no caso das regras do direito positivo, no entanto, essa condição precisa ser preenchida pelo legislador político. No sistema jurídico, o processo da legislação constitui, pois, o lugar propriamente dito da integração social. Por isso, temos que supor que os participantes do processo de legislação saem do papel de sujeitos privados do direito e assumem, através do seu papel de cidadãos, a perspectiva de membros de uma comunidade jurídica livremente associada, na qual um acordo sobre os princípios normativos da regulamentação da convivência já está assegurado através da tradição ou pode ser conseguido através de um entendimento segundo regras reconhecidas normativamente. Essa união característica entre coerção fática e validade da legitimidade, que tentamos esclarecer através do direito subjetivo à assunção estratégica de interesses

princípio da legalidade e o princípio da democracia estão atrelados: haveria uma junção entre Direito, Moralidade e Democracia.

Nesse passo, o princípio da democracia abre um campo de discussões as quais abrangem vários tipos de discursos seja morais, éticos, pragmáticos, incluindo as negociações, de maneira a modelar as normas jurídicas. Portanto, o princípio da democracia fixa os parâmetros e legitima a produção do próprio Direito.

[...] Por “direito” eu entendo o moderno direito normatizado, que se apresenta com a pretensão à fundamentação sistemática, à interpretação obrigatória e à imposição. O direito não representa apenas uma forma do saber cultural, como a moral, pois forma, simultaneamente, um componente importante do sistema de instituições sociais. O direito é um sistema de saber e, ao mesmo tempo, um sistema de ação. (HABERMAS, op. cit., p. 110-111)

O Direito, atuando como regulador do princípio democrático, interliga as decisões tomadas nos processos de discussão de forma a torná-las efetivas no plano prático, o que não ocorre com a moralidade. Portanto, é no âmbito do Direito que tais discursos encontram espaços públicos institucionalizados para o seu desenvolvimento e sua prática, mantendo uma ligação com a moralidade, de forma a atingir efetivamente a aplicação do princípio democrático por meio da busca da legitimidade do discurso.

A jurisdição, portanto, não pode desenvolver o direito por uma interpretação construtiva desconectada do poder comunicativo. O poder comunicativo, que é a única fonte de legitimação do Estado de Direito, só se exerce argumentativamente através de um procedimento institucionalizado com base no princípio do discurso, vale dizer, só se exerce nas condições ideais de uma discussão pública com a participação de todos os implicados. Por isso, nem um órgão colegiado e muito menos um juízo monocrático pode pretender interpretar construtivamente o direito. O Poder Jurisdicional não é hierarquicamente superior ao poder comunicativo. A jurisdição não pode, portanto, submeter a si o poder comunicativo, porque ele é a fonte de toda legitimação do direito e do Estado de Direito. Até porque a legislação implícita, criada pela jurisdição, coloca em risco a racionalidade o exercício do direito e sobrecarrega a base de legitimação do Poder Judiciário. Por mais conhecimentos técnicos e experiência que os especialistas do direito possuam, as decisões jurídicas provocam consequência para sociedade, que não podem ser legitimadas por discursos técnicos de especialistas na interpretação direito: a interpretação da Constituição e dos objetivos das políticas públicas não é monopólio da jurisdição. Como se vê, na teoria o discurso de Habermas, o poder

próprios, exige um processo de legislação no qual os cidadãos devem poder participar na condição de sujeitos do direito que agem orientados não apenas pelo sucesso. Na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento. É por isso que o conceito do direito moderno - que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre a facticidade e validade na área do comportamento - absorve o pensamento democrático, desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da ‘vontade unida e consciente de todos’ os cidadãos livres e iguais.” (HABERMAS, 2003, p. 52-53).

jurisdicional sofre restrições. Porque no paradigma procedimentalista do direito, a jurisdição está subordinada ao poder comunicativo da autonomia política dos cidadãos. E é exatamente as condições para o exercício dessa autonomia política, como gênese do processo democrático que a jurisdição tem que proteger (SIMIONI, 2007, p. 212-213).

A crítica feita à Habermas corresponderia à sua aplicabilidade prática, pois afirma-se que a teoria habermasiana poderia ocasionar arbitrariedades ou omissões do Poder Judiciário - acarretando desequilíbrio - e inviabilizar a aplicação do ideal de que todos os atingidos e possíveis atingidos pelas decisões judiciais ou legais devam participar delas de forma ativa devido à impossibilidade de haver um consenso generalizado entre todos os participantes.

Tais argumentos não convencem, tendo em vista que não apenas pelo consenso, mas também pelo dissenso pode a opinião do povo, por intermédio de sua participação na política, produzir o direito.

Portanto, a tarefa de reconstrução do Direito no entendimento de Habermas⁹ é assegurar e possibilitar, por intermédio do discurso, o exercício simultâneo da autonomia pública e privada dos cidadãos não apenas nos discursos de justificação, isto é, de formação das leis, mas também nos discursos de aplicação jurisdicional do Direito.

3.1 A participação popular: os orçamentos participativos

A crise do sistema democrático leva a sua discussão sobre a sua necessidade de se readaptarem seus elementos à complexidade da sociedade moderna, com o fim de proporcionar maior participação dos governados.

Asugestão, portanto, é reequilibrar os institutos da participação e da representação popular, reconhecendo a atuação de atores coletivos na esfera pública, de maneira a resgatar a democracia direta, com a abertura do Estado à participação popular.

Mas, para atingir esse objetivo, Habermas indica transformações necessárias ao modo de produção e aplicação do direito. A fundamentação do direito e do Estado Democrático vai ser deslocada, da soberania do povo, para a soberania de um procedimento discursivo público sob condições ideais. O resultado é uma reconfiguração da separação dos poderes de acordo com os tipos de discursos predominantes em cada um deles. O poder administrativo (executivo), o legislativo e o judiciário ganham assim atribuições e competências cuja legitimidade pressupõe um outro

⁹ "Enquanto Habermas opta por um transcendentalismo fraco que combina auto-referência com transcendência, Luhmann opta por uma perspectiva radical, antitranscendental, baseada tão - somente na auto - referência. É esse detalhe sutil que cria a diferença entre a perspectiva reconstrutiva de Habermas e a perspectiva descritiva de Luhmann. E é esse detalhe também que cria, em Habermas, a esperança de vencer a finitude de um futuro (transcendental) que pode ser melhorado comunicativamente, onde Luhmann vê apenas a produção da incerteza e do risco vinculados sempre a expectativas criadas pela trajetória evolutiva dos sistemas. Não se pode esquecer também que desse detalhe surge a diferença entre a descrição da sociedade, em Habermas, como uma relação linear de oposição - Habermas fala em tensão - entre sistema e 'mundo vivido', que Luhmann prefere ver como uma relação recursiva, não linear - e por isso inclusiva - entre sistema e ambiente" (SIMIONI, op. cit., p. 286).

poder, chamado por Habermas de 'poder comunicativo', que é o poder resultante de uma discussão pública racional onde todos os implicados passam a ser, ao mesmo tempo, destinatários e autores do próprio direito. (SIMIONI, op. cit., p. 12).

Jürgen Habermas¹⁰ atribui um papel central à linguagem no processo de formação de opinião e da vontade dos cidadãos. Tal teoria desenvolve-se no interior de um Estado Democrático de Direito no qual se pressupõe a existência de um espaço público não restrito ao âmbito estatal; de uma comunidade de homens livres e iguais capazes de criar as leis que os regem; e onde os próprios envolvidos têm de entrar em acordo, quando prevalece a força do melhor argumento.

Nesse contexto, é necessário criar instituições que canalizem o direito à participação direta na gestão política, de maneira a qualificar as políticas públicas, dando-lhes maior eficiência, pois alcançarão efetivamente as necessidades da comunidade.

Como modelo, pode-se destacar o Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS), uma proposta muito bem recebida como resgate da dimensão participativa direta dos cidadãos.

Através do Orçamento Participativo, desenvolvido durante 16 anos, a cidade de Porto Alegre é considerada internacionalmente um exemplo de oposição ao modelo neoliberal. Uma parcela significativa do seu orçamento é subordinada a um intenso processo de discussão e deliberação, no qual a população participa e decide sobre os projetos de investimento público da cidade. Se em 1988, em função do alto endividamento, apenas 2% do orçamento estavam disponíveis para investimentos, em 2003 estes passaram a somar 20% dos recursos, cuja destinação foi decidida diretamente pela população, cuja participação vem crescendo progressivamente e constitui um processo de construção da consciência política. Os cidadãos portoalegrenses, entretanto, não se limitaram a decidir sobre a distribuição de recursos disponíveis pela arrecadação do município. O grande capital foi taxado de impostos, de forma que o orçamento foi, gradativamente, aumentando sem que houvesse um maior endividamento e sem o abandono por parte das grandes empresas e investimentos - como constantemente vem sendo apregoado mundo afora. Há mais de dez anos Porto Alegre é, entre as capitais brasileiras, a cidade com a maior qualidade de vida e ocupa o segundo lugar entre as que mais atraem investimentos. A ressonância internacional da experiência de democracia direta fez de Porto Alegre a sede do Fórum Social Mundial em 2001, 2002, 2003 e 2005, como referência mundial dos movimentos críticos à globalização neoliberal e contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos. (ANDRIOLI, 2004. p. 1)

Os orçamentos participativos não contrariam a legislação em vigor, pois a possibilidade de participação direta da população também está prevista na Constituição Federal, na qual considera que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido de forma representativa ou direta.

¹⁰ "Essa legitimidade democrática, na modernidade, cabe esclarecer, remete-se ao chamado vínculo de coesão interna entre Estado de Direito e Democracia, de que nos fala Habermas, fundamentalmente a partir do Direito e Democracia: entre a facticidade e validade." (OLIVEIRA, 2007, p. 5)

Assim, a participação popular na elaboração da proposta orçamentária conduz a um maior engajamento político da população. Ou seja, mitiga ou até mesmo inibe a ocorrência do fenômeno do refluxo, da repulsa da população à política.

Com a participação popular na elaboração dos orçamentos, o Poder Legislativo acaba tendo mais destaque: acatando a opinião pública, adquire a confiança popular, aumentando o crédito da população em seus agentes políticos.

Nesse sentido, pela participação direta a população pode exercer o controle direto da Administração Pública, além de opinar e estabelecer as prioridades nos investimentos oriundos dos cofres públicos em benefício de toda a coletividade.

Esse entendimento é embasado por teorias conhecidas como o contratualismo de Jean-Jacques Rousseau, na qual a sociedade política deve ser criada para, ao mesmo tempo, conservar a soberania e preservar a liberdade humana, visto ser esta inalienável, numa fusão entre ato de obediência e ato de liberdade: “A concepção de participação em Rousseau consubstancia o manancial teórico que inspirou diretamente todas as abordagens que, de uma forma ou de outra, destacam a importância da introdução de elementos de democracia direta, quando não a sua completa adoção” (PEREIRA, 2008, p. 152).

Para Rousseau, a participação de todos na sociedade e a sujeição de todos à vontade comum obstam o exercício de interesses pessoais. Nesse sentido, o princípio participativo ocorre tanto no ato de associação quanto no exercício do poder. Portanto, é como se houvesse uma devolução do modelo contratualista de Rousseau: do Estado à população.

Nessa esteira, a exemplo dos orçamentos participativos em Porto Alegre, é necessário criar instituições que canalizem o direito à participação direta na gestão pública, tendo em vista que a participação popular origina uma produção dialética e eficaz, pois, diante de um panorama global de interesses, haveria o aumento dos debates, o que possibilita uma alocação de recursos públicos mais eficiente, de acordo com as prioridades da maioria da população, e políticas públicas mais eficazes.

Em suma, a sociedade do risco imprime constitucionalmente a necessidade de participação dos cidadãos, o aumento das garantias protetivas contra o Estado e os detentores do poder, bem como a transparência dos procedimentos e das funções públicas.

Nesse passo, portanto, uma questão deve ser debatida: a necessidade de repensar as estruturas administrativas, ainda maculadas pelo estereótipo do racionalismo, de maneira a adaptá-las aos princípios constitucionais e democráticos.

Infelizmente, em nosso modelo de organização administrativa centralizam-se os processos de decisão e de elaboração de programas sociais, desconsideradas as realidades locais. Precisa acontecer o oposto: as ações administrativas devem ser pautadas em um planejamento moderado, proporcional, de maneira a se adequar às comunidades nas quais se aplicam.

A implementação do princípio da participação popular no governo, consoante o Estado Democrático de Direito, é um remédio a ser aplicado para corrigir essa ausência

de diálogo de uma sociedade oligárquica e patrimonialista. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para uma cidadania ativa numa sociedade republicana e democrática. (SOARES, 2001, p. 328)

Com o princípio da representação verifica-se o distanciamento exacerbado entre a esfera política e a esfera pessoal. Por esse motivo, é necessário o exercício do princípio da integração, aproximando o cidadão da política.

O modelo do orçamento participativo de Porto Alegre possibilitou a objetividade e a clareza das decisões; a transparência orçamentária a toda a população; e a efetiva implementação de todas as decisões tomadas com a participação popular.

No entanto, para materializar políticas públicas é imperioso que os governos e a própria sociedade assumam-se como corresponsáveis por este processo e tenham a capacidade de construir espaços públicos de aprendizagem social, quer dizer, um planejamento temporalizado, mas preparado para o acontecer ou os fracassos possíveis da democracia. (OHLWEILER, 2008, p. 336)

Consoante o entendimento de Mário Lúcio Quintão Soares (2001, p. 307), “esta nova cidadania, erigida pelo novo paradigma, consiste na capacidade de participar no exercício do poder político e da gestão dos negócios da comunidade. As formas desse exercício definem os meios diretos ou não de participação dos cidadãos”.

Em suma, a sociedade do risco imprime constitucionalmente a necessidade de participação dos cidadãos, o aumento das garantias protetivas contra o Estado e os detentores do poder, bem como a transparência dos procedimentos e das funções públicas.

Segundo Rodolfo Viana Pereira (2008, p. 157), “a democratização do processo decisório serve a dois propósitos fundamentais: incrementar a probabilidade de acerto na tomada de decisões e compartilhar com a sociedade a responsabilidade pelas opções deliberadas.”

Nesse sentido, a participação serviria como um mecanismo de atribuir responsabilidade e promover aceitabilidade, de maneira que essa abertura fortaleceria a formação de opinião, bem como a divisão alargada da responsabilidade das decisões no caso de resultados desfavoráveis.

A França tem como exemplo a chamada “democracia de proximidade”, que está sujeita à delegação, devolução, desconcentração e descentralização como forma de valorizar a democracia local no âmbito das cidades, incentivar a participação política e aproximar a população das entidades territoriais coletivas. Todavia, uma das críticas sobre a participação política na França é que esse empreendimento fracassou sob o ponto de vista de efetivar realmente a vontade popular sobre os órgãos de direção política, diante da timidez, da fraqueza e da pobreza e da tentativa de inovação do sistema democrático.

Portanto, é evidente a contribuição positiva dos movimentos sociais para o fortalecimento das práticas democráticas, pois eles são atores que canalizam as principais

preocupações e necessidades da população: 1º) facilitam a criação de elos para o entendimento mútuo; 2º) promovem o reconhecimento, a reconstrução e a proteção de identidades coletivas marginalizadas; 3º) facilitam a melhor representação dos interesses; 4º) promovem a abertura dos canais participativos; 5º) viabilizam a externalização dos dissensos, ou seja, têm como efeito direto tornar públicas as diversidades de interesses e as suas complexidades; 6º) exponenciam os índices de eficácia das funções de fiscalização e controle do poder.

A efetividade da adoção de políticas públicas ocorre apenas com a integração entre o cidadão e o Poder Público, de maneira a executar os planos construídos, exigindo certas estratégias como debates para aspirar às necessidades da comunidade - quebrando o "tabu" de uma organização administrativa clássica hierárquica, do administrador autoritário, ditatorial.

A participação popular na elaboração do orçamento público - na qual, como já afirmado anteriormente, consiste na sujeição ao debate e à escolha populares da destinação de parcelas do orçamento público municipal - tem sido adotada com sucesso em Porto Alegre e vem sendo implementada em Belo Horizonte. Todavia, esse exemplo encontra dificuldade em ser implantado em outros municípios e estados da federação.

Dessa forma, na democracia, a participação do cidadão no poder configura-se pela efetiva atuação em movimentos sociais em suas comunidades, concretizando a cidadania sob o prisma legal.

A cidade de Porto Alegre foi dividida em 16 regiões. São definidos fóruns temáticos, geralmente em torno de 6: a) saúde e assistência social; b) educação; c) cultura e lazer; d) desenvolvimento econômico e tributação; e) organização da cidade, desenvolvimento urbano e meio ambiente; f) e transporte e circulação.

Segundo Antônio Inácio Andrioli (2004, p. 3), os critérios são os seguintes: "a) carência de infraestrutura; b) número de moradores; c) prioridade escolhida diretamente pela população."

Essa experiência permite uma melhora na organização dos orçamentos de acordo com os critérios e prioridades definidos pela população e a verificação da probidade administrativa no que tange à alocar e destinar os recursos públicos.

Para Friedrich Müller, povo pode ser conceituado sob dois ângulos: o destinatário das prestações civilizatórias do Estado; e o participante, ou seja, o povo ativo que faz a diferença, que exerce o seu papel de cidadão, se engaja politicamente de forma consciente e ativa.

A função do "povo", que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigente, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de "demos" de categorias distintas (enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo - destinatário) e graus distintos. A distinção entre direitos de cidadania e direitos humanos não é apenas

diferencial: ela é relevante com vistas ao sistema. Não somente as liberdades civis, mas também os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima. (MÜLLER, 2008, p. 61)

Além disso, uma das consequências da inclusão da efetiva participação da população na esfera pública é o alargamento do foro tradicional da política: os debates e as tomadas de decisões fugiriam dos foros tradicionais para alcançar âmbitos mais populares, como fóruns, debates via internet, associações criadas com essa finalidade, etc.;, de modo que os meios de comunicação sejam utilizados como instrumento para essa abertura política à população.

O alargamento dos espaços alternativos para debates, bem como o incentivo das informações fornecidas pelos meios de comunicação em massa, pode aumentar o nível de legitimidade, de participação popular.

O povo necessita de espaço para a sua atuação, tendo em vista que são atores sociais e políticos por natureza que necessitam de palcos para atuarem e não serem tratados como meros expectadores.

Nesse ponto, é necessário devolver ao povo o que está nas mãos dos governantes, com a implementação de formas autônomas de participação popular - uma inversão, logicamente mitigada, do modelo de Rousseau.

Ademais, cabe ressaltar o entendimento de Luciano Benetti Timm (2008, p. 67) e de Ana Paula de Barcellos (2008, p. 146), de que os recursos orçamentários obtidos por meio da tributação - incluindo a abertura de créditos adicionais - devem ser empregados pelo Poder Público de modo mais eficiente para que possa atingir o maior número de demandas da população, cumprindo as metas fixadas.

Como a participação popular no direcionamento dos investimentos em políticas públicas e sociais, evita-se o desperdício de recursos públicos, que são destinados - mediante coparticipação popular - às prioridades da maioria da população naquele local, de maneira a efetivamente melhorar a qualidade da prestação dos direitos fundamentais sociais.

Portanto, o exemplo de Porto Alegre deveria ser adotado nos demais municípios brasileiros, pois a população mobilizada é capaz de, por meio da coparticipação na gestão do orçamento público, pressionar governos no sentido da implantação efetiva das políticas públicas.

4 Considerações finais

Seguindo o entendimento de Canotilho (2001, p. 288), ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e de associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia.

Nesse passo, destaca-se o ensinamento de Habermas, no qual, por intermédio do discurso, da ação comunicativa, buscam-se alternativas filosóficas para que se possam

fundar a integração social e a racionalidade nos processos sociais de formação democrática da vontade do povo. O discurso promove a inclusão de toda e qualquer minoria.¹¹

A herança deixada por Habermas é o fato de que, em um Estado Democrático de Direito, todos os atingidos e possíveis atingidos pelas decisões judiciais devem participar delas de forma ativa.

Desta forma, ao intensificar a participação direta e ativa do povo, haverá a democratização da democracia, ao se estimular a mobilização social na destinação dos recursos públicos.

As escolhas políticas do administrador em relação ao destino do erário deveriam ser produzidas com a oitiva do administrado, ou seja, com a participação popular, de modo a haver maior transparência e eficiência dos atos do Poder Público na prestação dos direitos sociais.

Por fim, seguindo o modelo de Porto Alegre, constata-se a necessidade de uma Administração Pública mais ativa, no sentido de empregar com sabedoria os recursos públicos e, através da coparticipação popular, elaborar programas orçamentários e sociais eficazes, de maneira que a prestação dos serviços públicos possa efetivamente atingir a população mais carente.

Ademais, pelo presente estudo, conclui-se que o tipo ideal de democracia é aquela em que há um aprofundamento da identidade popular, possibilitando que as funções públicas sejam exercidas com maior participação dos cidadãos, criando-se novos espaços públicos e novos agentes.

É necessário que o Poder Público reflita sobre a necessidade do resgate da democracia direta participativa, tornando o povo colaborador e corresponsável pela elaboração dos orçamentos públicos e destinação dos recursos, de maneira a atentar realmente para as mazelas sociais, inibindo os administradores públicos de terem ampla liberdade com a coisa pública e se esquecerem de beneficiar a maioria da população.

THE PARTICIPATORY BUDGET AND THE ROLE OF THE STATE

ABSTRACT: The return of direct democracy is the object of political debate worldwide. The repulsion of the population policy and the current forms of representative democracy brings the debate on new forms of participation in particular with regard to the allocation of public funds. Using the example of Porto Alegre in terms of participatory budgets, this study seeks to emphasize the need to rescue a direct participatory democracy, so that the administrators will be more attentive to the problems of the community.

¹¹ "O ativismo judicial se insere no Brasil dentro de um mundo da vida em que os juizes, de uma forma geral, não se sentem servidores públicos, e sim, entes transcendentalmente superiores. Acostumados à cortesia e às posturas formalistas, não é incomum a figura do magistrado distante das pessoas e do "mundo" que espera apenas a bajulação e desconsidera as necessidades das partes. Dizer a eles que podem tudo, ou melhor, que devem fazer tudo, tal como fazem os teóricos do constitucionalismo da efetividade, é música para seus ouvidos! Não desconhecemos que as intenções dessa corrente teórica são boas e favoráveis à inclusão social. Mas é preciso lembrar o ditado: o inferno está cheio de boas intenções. O ativismo judicial desmedido por noções vazias como "razoabilidade" e "proporcionalidade" pode ser um bálsamo, como pretendem seus adeptos, mas também pode ser um veneno para nossa democracia ainda incipiente. Sem pretensão de estabelecer "verdades", no mínimo, acreditamos firmemente que a denúncia de Habermas serve de base para reflexão do modo de operação do direito e do constitucionalismo nacionais" (CRUZ, 2008, p. 251).

KEYWORDS: Return of Direct Democracy, repulsion; Participatory Budgets, popular participation, democracy.

Referências bibliográficas

ANDRIOLI, Antônio Inácio. O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Um Exemplo para a Alemanha? *Revista Espaço Acadêmico*. Porto Alegre, ano IV, n. 43, dez. 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2001.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Habermas e o Direito Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre a Facticidade e a Validade*. 2. ed. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MELO, Danielle; AMARAL, Gustavo. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 87-109.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o Povo?* 4. ed. São Paulo: RT, 2008.

OHLWEILER, Leonel Pires. Políticas Públicas e Controle Jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado democrático de direito. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 323-345.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito, Política e Filosofia: Contribuições para uma Teoria Discursiva da Constituição Democrática no Marco do Patriotismo Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

REPOLÉS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a Desobediência Civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. Algumas Considerações em Torno do Conteúdo, Eficácia e Efetividade do Direito à Saúde na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, Centro de Atualização Jurídica (CAJ), n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 6 maio 2008.

_____; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-53.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito e Racionalidade Comunicativa: A Teoria Discursiva do Direito no Pensamento de Jürgen Habermas*. Curitiba: Juruá, 2007.

_____. Poder e Autopoiese da Política em Niklas Luhmann. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*. Pouso Alegre, n. 27, p. 119-129, jul.-dez. 2008.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a Maneira mais Eficiente de Prover Direitos Fundamentais: uma Perspectiva de Direito e Economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 55-68.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, Orçamento e "Reserva do Possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 69-86.