

UM MODELO CONTEMPORÂNEO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA LEVAR OS DIREITOS SOCIAIS A SÉRIO

José Felício Dutra Júnior¹

INTRODUÇÃO

Não há um paradigma universal de democracia, pois ela varia no espaço e tempo, isto é, cada sociedade apresenta um entendimento sobre procedimento democrático de exercício do Poder, diversificando este entendimento em cada geração.

Segundo Robert A. Dahl², em qualquer compreensão sobre democracia, seja em sistemas democráticos mais recentes ou mais consolidados ao longo do tempo, a democracia apresenta desafios que estão no cotidiano social. Para os países recentemente democratizados, a questão que se apresenta é saber como as novas instituições e práticas democráticas podem ser reforçadas. Para as democracias mais antigas, o problema é aperfeiçoar e aprofundar a sua democracia.

Dahl propõe questionamentos sobre o conceito de democracia, a sua importância para as sociedades, e ainda questiona “quão democrática é a ‘democracia’ nos países hoje chamados democráticos – Estados Unidos, Inglaterra, França, Noruega, Austrália e muitos outros”. Também questiona se “será possível explicar por que esses países são ‘democráticos’ e tantos outros não”.³

Alguns autores relacionam a democracia apenas com a dominação burguesa⁴, outros compreendem a democracia com um foco político mais social democrata, cuja expressão se dá por meio de eleições regulares e da garantia de manutenção das liberdades civis dos cidadãos⁵. Há, ainda, visões mais minimalistas de democracia, cujas definições se aproximam de um viés mais procedimental e reduzido a uma esfera metodológica⁶ e, por outro lado, outras perspectivas que lhe conferem caráter mais substantivo⁷.

Para Jean-Jacques Rousseau, a lei representa o resultado do próprio processo participativo onde os cidadãos são executores das leis que eles mesmos fizeram. O direito de opinar, de propor, de dividir, de discutir que o governo tem sempre o grande cuidado de reservar aos seus membros.⁸

1 Professor da Faculdade de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, advogado criminalista, mestre em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público de Brasília – IDP, especialista em Direito Constitucional Positivo pela Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal – FESMPDFT, e bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Assessor jurídico no STJ.

2 DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

3 DAHL, Robert A. *Op. Cit.* P. 14.

4 HOBBSBAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

5 GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de Janeiro, Record, 1999.

6 SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

7 PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra: 1992.

8 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. P. 127.

O processo de constitucionalização dos regimes democráticos das sociedades ocidentais, no período contemporâneo do pós-Segunda Guerra Mundial, foi um divisor de águas no sentido de que, a partir dele, o Estado Democrático cria mecanismos de ampliação dos processos decisórios. Estudos sobre a teoria da constituição têm relacionado democracia e constituição, abordando aquela como princípio jurídico integrante da Constituição, ou seja, como princípio constitucional encartado no ordenamento jurídico.

Espíndola⁹ ao tratar do papel dos princípios constitucionais na garantia da democracia, afirma que, “apartado da ideia de Constituição e da juridicidade superior dos princípios constitucionais, o conceito de democracia e sua práxis é incompleto e inseguro”. Ele ainda afirma que “a realizabilidade da democracia tem como exigência necessária e inarredável a efetividade da Constituição, o respeito à Constituição, o acato da força normativa de suas regras e princípios”.

Em uma análise sobre a democracia liberal burguesa da modernidade, Carl Schmitt¹⁰ afirma que desde o Séc. XVIII, na história constitucional, um determinado conceito ideal de Constituição tem prosperado tanto, que só se denominou de Constituição aquelas que correspondiam às demandas de liberdade burguesa e continham certas garantias da dita liberdade. Outras Constituições que não atendiam a esses preceitos eram consideradas despotismo, ditadura, escravidão, tirania ou o que se queira chamar.

Schmitt ainda afirma que esse conceito baseia-se na divisão proposta por Montesquieu que, de acordo com o objeto e fim imediatos, cria as categorias Constituições não-liberais – “glória do Estado”, e Constituições liberais – “a liberdade política dos cidadãos”. Assim, só se considerariam Constituições liberais, dignas da denominação “Constituição”, aquelas que continham algumas garantias da liberdade burguesa, como o reconhecimento de direitos fundamentais, a divisão entre os poderes e a participação popular no poder legislativo por meio de representação.¹¹

A concepção liberal sobre democracia e constituição, contudo, não satisfaz efetivamente demandas advindas das sociedades contemporâneas do pós-Segunda Guerra Mundial, porque as experiências vividas nas duas guerras mundiais demonstraram que os processos políticos de legitimidade via sistema representativo não garantem a proteção à valores fundamentais, como dignidade da pessoa humana, manutenção da paz, respeito à diversidade sociocultural, além da efetividade dos direitos sociais.

1. A QUEBRA DO PARADIGMA DA “DEMOCRACIA DOS MODERNOS” OU “DEMOCRACIA EM LIBERDADE”

A proposta de uma democracia contra o absolutismo do Estado moderno, e que separe a legislação do arbítrio, do capricho dos homens, do acaso das circunstâncias, relacionando-a tanto com a moral, psicologia, e história, enfim, com o tronco comum da natureza humana, marca o pensamento de Montesquieu.

9 ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **A Constituição como garantia da Democracia: O papel dos princípios constitucionais.** In: *Novos Estudos Jurídicos*. Ano 6, Nº 11. Out./2000. P. 487.

10 SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución.** Madrid: Alianza Editorial, 2009. P. 58/59.

11 SCHMITT, Carl. **Op. Cit.** P. 59.

Ele aponta para a necessidade da existência de leis que promovam a redução das diferenças de tal modo que se imponham encargos aos ricos e se concedam alívio aos pobres.

Segundo Werner Maihofer¹², para o pensamento jurídico-estatal, que começa na modernidade, há quatro princípios fundamentais que configuram a constituição do que hoje chamamos de “democracia em liberdade”: “Os princípios de liberdade e igualdade”, de um lado, e os “princípios de legitimidade e de divisão de poderes”, de outro. Estes princípios se combinam para produzir uma “moderna teoria da democracia participativa e constitucional”, mas igualmente, uma “democracia liberal e social”.

Rousseau¹³ afirma que o maior bem de todos, que deve ser o fim de todo sistema de legislação se resume nos princípios da liberdade e da igualdade. As leis devem procurar estabelecer a igualdade, na medida do possível, pois, sem ela a liberdade não poderia existir.

Segundo Rousseau, a liberdade verdadeira é a liberdade moral, que se adquire com o estado civil. Essa liberdade moral faz o homem verdadeiramente dono de si próprio, porque o impulso dos apetites é a escravidão, e a obediência à lei que cada um de nós se prescreve constitui a liberdade.¹⁴

Werner Maihofer¹⁵ afirma que Rousseau não aceitava o significado de uma justiça instaurada pela lei, com sua pretensão de universalidade e reciprocidade dos direitos e obrigações, do modo que mais tarde o fará Kant, mas reconhecia que pela primeira vez se percebeu que a vontade geral convertida em lei não emana de uma simples adequação da liberdade de cada um, mas busca a convergência dos interesses particulares dos indivíduos com os interesses comuns de todos.

Nesta perspectiva, o princípio da legitimidade racional é o que distingue a democracia perante outras formas de governo. Esse princípio seria extraído da teoria da democracia a partir da vontade geral, formulada por Rousseau, uma vez dela depurados todos os elementos especulativos que lhe foram acrescentados pela metafísica e pela ética.

O que se verifica é que, tanto para Montesquieu, quanto para Rousseau, um Estado regido por leis há que basear o seu princípio organizativo de tal forma que o povo submetido às leis tem que ser também seu autor.

Rousseau, em sua obra “Do contrato social”, defende que o princípio da legitimidade se encontra unido ao princípio da liberdade. Já o princípio da igualdade, para ele, se acha unido à ideia de uma democracia social. Isto significa que todos os cidadãos têm, da forma mais ampla possível, participação e co-decisão na organização política do Estado e participam dos benefícios inerentes à sua cidadania, de forma adequada e proporcional.

As raízes da democracia ocidental, segundo Maihofer¹⁶, estão na conexão entre o princípio de soberania popular, antecipadamente formulado por Lock e a democracia conforme a visão de Rousseau. A democracia em liberdade, que equivale à democracia participativa, é baseada, portanto, nessas duas visões. Por outro lado, a conexão entre o princípio de representação popular, também antecipado por Locke e a doutrina da divisão de poderes de Montesquieu,

12 MAIHOFER, Werner *et al. Manual de derecho constitucional*. Trad. Antonio López Pina. Madrid: Marcial Pons, 1996.

13 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultura, 1999. P. 48.

14 Esse pensamento de Rousseau é utilizado por Kant.

15 MAIHOFER, Werner. *Op. Cit.* P. 69.

16 MAIHOFER, Werner. *Op. Cit.*

resulta na ideia de uma democracia determinada pelo princípio do controle do poder, que é na Alemanha, a democracia constitucional.

Nas sociedades modernas, além dessa noção de democracia em liberdade, Peter Berger¹⁷ destaca que houve uma reestruturação do núcleo valorativo dominante, isto é, superou-se a ideia de hierarquia e passou-se à noção de dignidade, que propõe a igualdade de todos os seres humanos, fundada na capacidade de autonomamente guiarem suas próprias existências e instituírem os princípios reguladores da vida social. Para o autor, em sociedades hierárquicas, o conceito que predomina é o da honra, associada à expressão de um *status*, da demarcação de fronteiras com indivíduos tidos como inferiores. Em contrapartida, a dignidade está dissociada de qualquer papel social, atrelada apenas à ideia do *self*, da autonomia. Então, o autor argumenta que o conceito de honra implica que a identidade é essencialmente ligada a funções institucionais. Já o conceito moderno de dignidade implica que a identidade é essencialmente independente de papéis institucionais.

A partir desta concepção moderna de liberdade é que surge o questionamento feito por André Berten¹⁸, qual seja, saber se o individualismo liberal representa reivindicação de uma liberdade que somente pode ser definida de modo negativo (não interferência), ou se a ausência de interferência do Estado (liberdade negativa) deveria ser apenas contra o arbítrio, proclamando um aspecto social da liberdade, o que significa defender o “reconhecimento” e a “igualdade”.

Para Ana Lucia de L. Tavares¹⁹ essa discussão retoma a controvérsia entre “liberdade dos antigos” e a “liberdade dos modernos”, ou seja, a primeira proveniente da concepção de Rousseau sobre uma sociedade homogênea e a vontade comum suprema e a segunda tem como marco a ideia de um sujeito autônomo, senhor de si e construtor de sua própria história, cuja necessidade jurídica imediata é ver sua liberdade, do tipo “deixar agir”, e tem como marco John Locke.

A relevância da discussão entre “democracia dos antigos” e “democracia dos modernos” marca a obra de Benjamin Constant, e por meio desta verificar-se-á que o contraste entre a liberdade individual dos modernos e a liberdade política dos antigos não exclui completamente da vida dos modernos a necessidade de participação política.

Benjamin Constant parte da tese de que a condição da espécie humana, precisamente a organização social de um povo, a leva a desejar um sistema político específico, e a torna incapaz de desejar algum outro que não seja autorizado pelo seu tempo. Em face disso, a liberdade moderna é mais adequada à nossa natureza, mas só é possível nesse momento histórico. Existe, portanto, uma teoria do progresso em Constant, que admite a dupla autoridade: natureza e história.²⁰

A concepção individualista, segundo Bobbio²¹, assumiu as vestes mais modestas do individualismo metodológico, ou seja, da doutrina segundo a qual a predominante concepção

17 BERGER, Peter. **On the obsolescence of the concept of honor**. In: S. HAUERWAS e A. MACINTIRE (eds). *Revisions: Changing Perspective in Moral Philosophy*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1983, p. 177.

18 BERTEN, André. **Republicanism e motivação política**. In: MERLE, Jean-Christopher; MOREIRA, Luiz (org). *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003, p. 21-36.

19 TAVARES, Ana Lucia de Lima. **A Constituição Brasileira de 1988: subsídios para os comparatistas**. *Revista de Informações Legislativas*. Brasília, a. 28, n. 109, jan./mar. 1991, p. 71-108.

20 CONSTANT, Benjamin. **Sobre a liberdade dos antigos comparada à dos Modernos**. *Filosofia Política*, n. 2, 1985.

21 BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.* P. 381.

pragmática da ciência parte, para analisar a sociedade, das ações dos indivíduos mais do que da sociedade considerada como um todo superior às partes. O autor afirma que são individualistas, neste sentido, dois entre os mais complexos sistemas sociológicos do século XX, o de Pareto e o de Max Weber. Na contemporaneidade, o individualismo está na base do estudo das decisões coletivas, isto é, as escolhas deste ou daquele grupo são analisadas partindo-se das escolhas de cada indivíduo que decide.

Para Bobbio²² o individualismo metodológico originou-se dos estudos econômicos, e nele está a sua força operativa, até porque não é por acaso que Pareto e Weber eram sociólogos economistas, não podendo ser transplantado para outros campos onde fenômenos coletivos, como a linguagem e em parte também o direito, não podem ser explicados a partir do indivíduo e das suas escolhas, e enquanto tal sempre alimentaram e legitimaram, com uma “absolutização” em sentido contrário e igualmente incorreta, teorias organicistas.

Verifica-se, entretanto, que o individualismo metodológico do sistema liberal representativo permite a transformação da democracia em governo de elites, porque vincula a política a serviço de interesses hegemônicos, além de viabilizar a crescente dominação dos partidos políticos, que não representam os interesses da sociedade e que pretendem substituir e estar acima da autodeterminação dos cidadãos, põe em perigo a marcha da democracia, seja como organização participativa, seja como organização representativa autêntica.

A democracia liberal do século XIX é, por vezes associada, enquanto categoria histórica, aos interesses da classe burguesa e, por outras ao sentimento humanitário. Ela foi teorizada nos estudos de Bentham e James Mill.

Estes autores do liberalismo do século XIX defendiam que o único critério defensável de bem social era a maior felicidade do maior número, tomando-se felicidade como sendo a quantidade de prazer individual menos sofrido.

Macpherson²³ afirma que a teoria geral de Bentham estava profundamente penetrada de pressupostos burgueses, não tendo percebido a diferença entre a maximização da riqueza e a maximização da utilidade, e que os modelos dos quais partiam os pensadores do século XIX era um sistema de governo representativo, incumbindo-lhes resolver sobre que dispositivos quanto ao grau e autenticidade das franquias produziriam tantos governos que fomentassem uma sociedade de mercado livre como também protegesse os cidadãos contra o governo, sendo as razões em favor de um sistema democrático de natureza puramente protetora.

Para James Mill, o voto era um poder político, dele todos necessitando para sua autoproteção. Nada a não ser “uma pessoa um voto”, podia em princípio proteger todos os cidadãos contra o governo. Após argumentar em favor do sufrágio universal, suscitou a questão das exclusões, sendo que Macpherson²⁴ afirma que “tanto Mill quanto Bentham talvez estivessem interessados primordialmente na reforma eleitoral que prejudicaria o interesse dominante da pequena classe proprietária de terra e endinheirada, que tinha pleno controle antes da Lei da Reforma de 1832”.

²² BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 381.

²³ MACPHERSON, Crawford. *A democracia liberal: Origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978. Caps. II e III.

²⁴ MACPHERSON, Crawford. *Op. Cit.* P. 158.

Esta doutrina foi influenciada por John Locke²⁵ (século XVII), por meio de sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, em que se destaca a importância do governo para a realização das liberdades, expressas por meio de leis.

John Stuart Mill, filho de James Mill e sucessor deste na defesa do liberalismo, em sua obra “Considerações sobre o governo representativo”, defende a forma representativa como o melhor sistema governamental dedicado às sociedades adiantadas, analisando a realidade inglesa e defendendo o utilitarismo²⁶.

Stuart Mill²⁷ defende que o governo representativo, como qualquer outro governo, não seria admissível nos casos em que não pudesse subsistir permanentemente, para isso deve preencher três condições fundamentais: “1) que o povo esteja disposto a aceitá-lo; 2) que o povo tenha a vontade e a capacidade de fazer o necessário para sua preservação; e 3) que este povo tenha a vontade e a capacidade de cumprir os deveres e exercer as funções que lhe impõe este governo”.

A conduta que o Governo representativo pode adotar é, em primeiro lugar, a que consiste em “não prejudicar os outros”, para logo acrescentar que, em segundo lugar, impor a cada um a exigência de “suportar a sua parte (a ser determinada com base em princípios equitativos) nos esforços e sacrifícios necessários para defender a sociedade e o seus membros contra danos e incômodos.

Conforme ressalta Noberto Bobbio²⁸, Stuart Mill abre espaço para a discussão sobre uma democracia, na qual o Estado apenas não se contém, mas ainda atua para impedir que os indivíduos provoquem danos uns aos outros.

Verifica-se que Stuart Mill é defensor do modelo de democracia que foi intitulado por Macpherson de “desenvolvimentista”, isto é, surgem duas mudanças em meados do século XIX, que impunham à atenção dos pensadores liberais. A primeira, era que a classe trabalhadora começava a parecer perigosa à propriedade; a segunda, era que as condições da classe trabalhadora se tornavam ostensivamente desumana. Tais mudanças levaram Stuart Mill à defesa do modelo desenvolvimentista, porque ele estava convicto de que os trabalhadores não podiam ser calados ou detidos por muito mais tempo.

Em meados do século XX, em substituição ao modelo desenvolvimentista de democracia, surge, como afirma Macpherson²⁹, a “democracia de equilíbrio”, que apresenta o processo democrático como um sistema, que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos.

Este modelo foi defendido por Joseph Schumpeter, em 1942, e traz como principais conceitos, que a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos, e não uma espécie de sociedade, nem um conjunto de fins morais; que o mecanismo consiste de uma competição entre dois ou mais grupos escolhidos por si mesmos de políticos, formados em partidos políticos.

25 LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. Tradução Magda Lopes e Maria Lobo da Costa. São Paul: Editora Vozes, 2011.

26 BENTHAM, Jeremy. **Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Mineola, New York: Dover Publication. 2007 – tradução própria.

27 MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

28 BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. P. 126/127.

29 MACPHERSON, Crawford. *Op. Cit.* Cap III

Neste modelo, portanto, os eleitores ao escolherem entre partidos políticos manifestam seus desejos por um conjunto de bens políticos de preferência a outros.

Verifica-se, no geral, que as concepções liberais do Estado permitiram a contraposição e a linha de demarcação entre o Estado e o não-Estado, por não-Estado entendendo-se a sociedade religiosa e em geral a vida intelectual e moral dos indivíduos e dos grupos, bem como a sociedade civil (ou das relações econômicas). O duplo processo de formação do Estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (Estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (Estado do livre mercado).

O Estado liberal, então, é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, por meio da concessão dos direitos civis, entre os quais, sobretudo, do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica.

A doutrina liberal econômico-política caracteriza-se em uma concepção negativa do Estado, reduzido ao puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não-Estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explícita e aperfeiçoa a próprio personalidade.

No século passado, contudo, existiam algumas correntes políticas que se contrapunham ao liberalismo, a social-democracia, que produziu o Estado do bem-estar, e o comunismo, que produziu uma nova forma de Estado liberal na União Soviética e nas suas mais ou menos forçadas imitações.

A polêmica dos socialistas contra os liberais fundava-se na contraposição de um projeto ideal de sociedade a um Estado existente, e era uma contraposição na qual podia ficar em boa posição quem contrapunha aos malefícios presentes os benefícios presumíveis de uma sociedade futura pós-Segunda Guerra Mundial até então imaginada.

Segundo Noberto Bobbio³⁰, para Karl Marx o Estado é o reino não da razão, mas da força, não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte, não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder, não é a saída do estado de natureza, mas a sua continuação sob outra forma. Aliás, a saída do estado de natureza coincidirá com o fim do Estado. Daí a tendência a considerar todo Estado uma ditadura e a considerar relevante apenas o problema de quem governa (a burguesia ou o proletariado) e não como governa.

Karl Marx, em suas teorias, segue a corrente historicista, e como tal, anti-individualista e anti-contratualista³¹, analisando nas teorias contratualistas e individualistas uma reconstrução artificial da realidade histórica que chegou a uma determinada fase do seu desenvolvimento (à sociedade civil-burguesa como sociedade da livre concorrência ou da emancipação da burguesia como classe), uma reconstrução que coloca no início da história (o estado de natureza) aquilo que, ao contrário, é o produto de uma determinada época histórica, caracterizada pelo nascimento da burguesia e correlativamente da economia política como teoria social que tem seu ponto de partida no indivíduo isolado. Para Marx, quanto mais

30 BOBBIO, Noberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier. 2000. P. 113/114.

31 O contratualismo é a forma específica por meio da qual o Estado é concebido como ente artificial, produzido não a partir da natureza, mas da concordante vontade dos indivíduos.

retrocedemos na história, mais o indivíduo parece ser não-autônomo, parte de uma totalidade mais ampla; inicialmente de um modo ainda de todo natural na família e na família ampliada em tribo; mais tarde na comunidade surgida do contraste e da fusão de tribos, nas suas diferentes formas.³²

Verifica-se que, para Marx, o homem é imediatamente ser natural, e como ser natural vivo, está, em parte, dotado de forças naturais, de forças vitais, é um ser natural ativo; estas forças existem nele como disposição e capacidades, como instintos; em parte, como ser natural, corpóreo, sensível, objetivo, é um ser que padece, condicionado e limitado, tal qual o animal e a planta; isto é, os objetos de seus instintos existem exteriormente, como objetos independentes dele; entretanto, esses objetos são objetos de seu carecimento, objetos essenciais, imprescindíveis para a efetuação e confirmação de suas forças essenciais.

Karl Marx³³, então, subverte a doutrina jusnaturalista do Estado, porque esta não é apenas uma teoria racional do Estado, mas também uma teoria do Estado racional, e para ele o Estado é apenas uma consequência da natureza humana, e a racionalidade seria a superação do Estado (não-Estado).

A teoria marxiana é importante para uma visão crítica sobre a democracia liberal-burguesa representativa, entretanto, ela não explica muitos fenômenos políticos das sociedades contemporâneas do pós-Segunda Guerra Mundial, como a participação da sociedade civil no processo decisório frente ao Estado, sem o intermédio de representantes, isto é, a participação de movimentos sociais, Organizações Não Governamentais - ONGs, associações, sindicatos, etc., em espaços de participação e deliberação sem a necessidade do estabelecimento de uma relação institucionalizada por eleições, ou necessariamente uma relação de forças.

É incontestável o fato de a democracia assumir um lugar central ao longo do século XX na Teoria do Estado, e ao final deste século o conceito de democracia perpassa pela ampliação do conceito de política mediante a participação dos cidadãos e a deliberação constituída em espaços públicos, sendo a democracia, não obstante, um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e, principalmente, na fiscalização do exercício de governo. Nesta perspectiva, o Estado não é um simples instrumento para o exercício da força de uma classe em detrimento de outra, e a democracia deixou de definir-se restritamente como método de seleção e legitimação de governos, ou seja, “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas, ou exercício da força”.³⁴

Um dos defensores do liberalismo no século XX que apresenta um contraponto à teoria universalista de Karl Marx, é Isaiah Berlin, que adaptou a terminologia constantiana para “liberdade negativa” (“liberdade de” ou “liberdade para”) e “liberdade positiva” (“liberdade em”).

Berlin³⁵, no ensaio “O sentido da realidade”, propõe uma crítica ao positivismo sociológico e teorias universalistas do século XVIII e XIX sobre política e sociedade. Ele

³² BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 116

³³ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 2 v. Trad.: C. Jardim e E. L. Nogueira. Lisboa: Editorial Presença, 1974-75. P. 300.

³⁴ SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, 2006, n.º 67, p.191-228.

³⁵ BERLIN, Isaiah. *O Sentido de Realidade: Estudo das ideias e de sua história*. Organização de Henry Hardy. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 384 p.

afirma que os cientistas deterministas mais ambiciosos e extremos (por exemplo, Holbach, Helvétius, La Mettrie) pensavam que, dada uma quantidade suficiente de conhecimento da natureza humana universal e das leis do comportamento social, e uma quantidade suficiente de conhecimento do estado de determinados seres humanos em um tempo determinado, seria possível calcular cientificamente como estes seres humanos, ou pelo menos grandes grupos de seres humanos (sociedades ou classes inteiras) se comportariam sob outro dado conjunto de circunstâncias.

O autor afirma que “pregadores messiânicos”, como por exemplo, Saint-Simon, Comte, pensadores dogmáticos, como Hegel e Karl Marx, todos tentaram preencher a lacuna deixada pelo fracasso dos filósofos do século XVIII em construir uma ciência da sociedade adequada e bem-sucedida. Cada um destes novos apóstolos do século XIX lançou sua reivindicação de posse exclusiva da verdade. O que todos tinham em comum era a crença de haver um grande modelo universal e um método único de apreendê-lo, cujo conhecimento teria salvado estadistas de muitos erros e a humanidade de muitas tragédias medonhas.

Ele também defende que na prática, nem tudo pode ser abarcado pelas ciências, pois, “as partículas são miúdas demais, heterogêneas demais, sucedem-se umas às outras rápido demais, ocorrem em combinações complexas demais, são parte e quinhão do que somos e fazemos, para poderem ser submetidas ao grau requerido de abstração, aquele mínimo de generalização e formalização – idealização – que qualquer ciência deve exigir”³⁶.

Para Berlin o cerne do debate está na questão da obediência da coerção. “Por que devo (ou alguém deve) obedecer a outro alguém? Com base nas respostas à pergunta dos limites permissíveis de coação, visões opostas são definidas no mundo atual”. As respostas acarretam a forma como cada um dos atores se legitima no campo ou em relação a outro campo, isto é, não se trata de uma relação de força entre classe opressora e classe oprimida.³⁷

A influência que o entendimento do papel da liberdade pode exercer sobre a organização social e política, é objeto de estudo de Isaiah Berlin, no ensaio “Dois conceitos de liberdade”, em que ele distingue as noções de liberdade negativa e positiva, para fazer uma defesa sob um ponto de vista empírico, perspicaz e historicamente atento do liberalismo político, possibilitando reflexões sobre questões levantadas a partir das ideias de liberdade, democracia e liberalismo político.

Berlin, ao fazer a distinção entre “liberdade positiva” e “liberdade negativa” (constante na Teoria Política e Constitucional) retoma os dilemas e a terminologia de Constant na defesa do liberalismo, principalmente contra seus detratores mais à esquerda nessa época “de extremos” (século XX).

Nesta perspectiva, os conceitos negativo e positivo da liberdade, são definidos por Berlin por meio de duas questões, formuladas de diversos modos, isto é, o sentido negativo é aquele derivado da questão: “Qual é a área em que um sujeito, uma pessoa ou um grupo de pessoas é ou deve ter permissão de fazer ou ser, sem a interferência de outras pessoas?” Ou, em termos mais simples: “Até que ponto sou governado?” O segundo sentido, positivo, por

36 BERLIN, Isaiah. **O Sentido de Realidade: Estudo das ideias e de sua história**. Organização de Henry Hardy. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 384 p.

37 BERLIN, Isaiah. Liberdade política e pluralismo. In: BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. P. 228.

sua vez, é aquele resultante da seguinte indagação: “O que ou quem é a fonte de controle ou interferência capaz de determinar que alguém faça ou seja uma coisa em vez de outra?” Ou ainda: “Por quem sou governado?”³⁸

Desse modo, Berlin empenha-se em sustentar a superioridade moral da liberdade negativa, ao mesmo tempo em que adverte seus leitores sobre os perigos da liberdade positiva para a autonomia individual, até porque ele é categórico ao afirmar que “confundir a liberdade com suas irmãs, a igualdade e a fraternidade, leva a conclusões iliberais”³⁹.

A defesa da primazia da liberdade negativa está assentada sobre três pilares principais, quais sejam, a afirmação do pluralismo de valores, o argumento contra a “divisão do eu” e, finalmente, um terceiro ponto, que recorre a evidências empíricas e históricas e diz respeito à possibilidade de a concepção positiva da liberdade degenerar ela própria em um totalitarismo, avançando sobre os direitos individuais e ameaçando a autonomia individual.

O pluralismo de valores defendido por Berlin, e o liberalismo político do século XX no geral, não têm por objeto a possibilidade de os cidadãos atuarem diretamente nas escolhas públicas ou, ao menos, engajarem-se mais profundamente nas questões políticas substantivas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões sejam efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos, ou que pelo menos possam fiscalizar estes gestores da coisa pública.

Estes entendimentos liberais contribuem para a formação de uma democracia formal, ou sistema de representação competitivo, que é o objeto do elitismo político sustentado por Schumpeter, isto porque, para a teoria política de Berlin, a liberdade negativa representa um conjunto de direitos destinados principalmente a proteger aspectos da privacidade e da individualidade, e a liberdade positiva representa a esfera política coletiva, as ondas que podem ameaçar as barreiras “negativas” dentro das quais está a individualidade protegida.

Leonardo Avritzer⁴⁰, contudo, adverte que para os sistemas de representação competitivos, a vantagem econômica é uma importante fonte de vantagem política. Além disso, este autor defende que, por ser mais fácil mobilizar pequenos grupos de indivíduos do que grandes grupos, a representação competitiva tende a favorecer os interesses concentrados (quando poucos atores obtêm grandes benefícios em alguma questão política) em vez dos interesses difusos (quando muitos atores ganham pequenos benefícios). Finalmente, Avritzer sustenta que, em países recém-democratizados e com uma longa história de governo autoritário e cultura pública hierárquica, como por exemplo, o Brasil, a nova roupagem eleitoral pode simplesmente reproduzir e reautorizar o passado autoritário.

Verifica-se, portanto, que os estudos de Isaiah Berlin não conseguem explicar alguns fenômenos políticos contemporâneos que fomentam a autonomia política, permitindo que as pessoas vivessem de acordo com as regras que criam para si mesmas, como por exemplo, os conselhos comunitários, as audiências públicas, a participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões, o Orçamento Participativo, etc.

38 BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília : UNB, 1981. P. 23

39 BERLIN, Isaiah. *Dois conceitos de liberdade*. In : BERLIN, Isaiah. *Estudos sobre a Humanidade: Uma antologia de ensaios*. São Paulo : Companhia das Letras, 2002. P. 257.

40 AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Sphere in Latin America*. Cambridge: Cambridge University, 2002.

David Held esclarece que, no sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições “públicas”. Em face disso, para Schumpeter, o papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas frequentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo “público” de tomada de decisões. Tudo isso transmite considerável tensão à afirmativa de que o “elitismo competitivo” é democrático. Ainda afirma Held que a teoria elitista pouco teria a contribuir para o entendimento de democracia, exceto o argumento de “proteção contra a tirania”.⁴¹

Após a Grande Segunda Guerra Mundial, e queda do comunismo, os Governos nos Estados Ocidentais passam a serem compartilhados por diversos grupos, isto é, a ideia de governo assume um caráter pluralista, portanto, surge a noção de pluralismo social, em que a maior complexidade das questões políticas exige uma maior especialização nas organizações com vocação política, a formação da variedade de alternativas de escolha de uma sociedade pluralista também não é possível sem a multiplicidade de margens e propostas que os partidos produzem. Neste sentido, a relação de representação tornou-se muito mais complexa e não pode já ser descrita com o simplismo linear da transmissão de um mandato preciso e delimitado do eleitor ao eleito.

Além desta mudança do cenário político, no final do século XX, destaca-se o elevado aumento das despesas públicas nas sociedades pós-Segunda Guerra Mundial. Vislumbra-se este aumento tanto nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, quanto nas sociedades capitalistas “avançadas”, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.⁴²

O Estado passa a atuar como garantidor das liberdades, via implementação de direitos sociais, que passam a ganhar o corpo de Direitos Fundamentais.

Verifica-se, então, que os Estados contemporâneos, por intermédio dos processos constitucionalistas do pós-Segunda Guerra Mundial, também entendido como “neoconstitucionalismo”⁴³, passam a assumir uma agenda voltada para a efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais – Direitos Fundamentais Sociais –, e abertura dos espaços políticos para possibilitar maior participação dos integrantes da sociedade.

José Eisenberg⁴⁴ afirma que “democracia não é meramente um regime em nome do povo, governado por seus representantes eleitos, mas um governo do povo, em que os consentimentos gerados no seio deste legitimam permanentemente decisões governamentais, tornando-as, desta maneira, decisões vinculantes”.

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos⁴⁵, ao analisar o “futuro” da democracia, sustenta que a renovação da teoria democrática assenta na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao simples ato de votar.

41 HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. Pag. 168.

42 GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005. Pág. 23.

43 Segundo LUIS ROBERTO BARROSO, o marco histórico do novo direito constitucional, na Europa continental, foi o constitucionalismo do pós-guerra, especialmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, foi a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização que ela ajudou a protagonizar (*In Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito*. Fonte <<http://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>> Acesso em 08 mai 2014).

44 EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2003. Pág. 200

45 SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Para esse sociólogo, portanto, a democracia contemporânea implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado.

2. O MODELO DE POLIARQUIA

Opondo-se às concepções elitistas de Schumpeter sobre Democracia e Governo, Robert A. Dahl, em sua obra “Prefácio à teoria democrática”, propôs o que chamou de uma teoria pluralista da democracia, julgando-a mais adequada às sociedades modernas.⁴⁶

Para Dahl, os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre diferentes grupos. Sob esta ótica, o poder é partilhado entre grupos governamentais e interesses externos que exercem pressão sobre eles. É uma abordagem que fornece uma descrição detalhada dos processos de decisão e de análise das influências individuais de grupos e/ou organizações sobre os processos políticos. Em sua obra, ele apresenta o conceito de “Poliarquia”⁴⁷, sua maior contribuição.

Poliarquia é uma palavra de origem grega que significa “governo de muito”, ou seja, trata-se de um tipo moderno de governo democrático em grande escala, possível apenas em sociedades pluralistas, o que pressupõe o reconhecimento da dispersão do poder, a presença de cidadãos com distintos interesses, com possibilidade de agruparem-se livremente.

Para Dahl, portanto, as sociedades verdadeiramente poliárquicas são aquelas que maximizam tanto o grau de incorporação quanto o nível de institucionalização. Porém, como as sociedades não são homogêneas, não houve e nem pode haver um desenvolvimento igual em todos os países, pois nem sempre essas duas características estão presentes.

O autor utiliza-se, ao longo da obra “Poliarquia: participação e oposição”, do termo “poliarquia”, pois entende que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, assim o autor prefere chamar os sistemas mundiais reais com intensa inclusividade e liberalização de poliarquia.⁴⁸

As poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, ou, em outros termos, são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.⁴⁹

Dahl enumera as oito condições das poliarquias: A liberdade para formar e se filiar a organizações, liberdade de expressão, direito ao voto, elegibilidade, competição política pela preferência dos eleitores, acesso a informação, eleições livres e justas, e instituições governamentais que elaboram políticas de acordo com as preferências dos eleitores.⁵⁰

Ao discorrer sobre o caminho para uma poliarquia, Robert A. Dahl afirma que há um maior sucesso às nações que, em seu percurso histórico para a poliarquia, optaram, primeiramente, pelo aprofundamento de uma *oligarquia competitiva*, seguida de uma progressiva abertura para a participação.

46 DAHL, Robert. *Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

47 DAHL, Robert. *Prefácio à teoria democrática*. *Op. cit.*

48 DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, 1997. P. 31.

49 DAHL, Robert A. *Op. Cit.* P. 31.

50 DAHL, Robert A. *Op. Cit.* Cap. 1.

Dahl⁵¹ parte do pressuposto de que a democracia é contínua “responsividade” do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, ou seja, ela é um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.

É claro que este é um sistema hipotético, que serve como um ideal, ou parte de um ideal. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico.

Dahl também afirma que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos estes devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências; expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

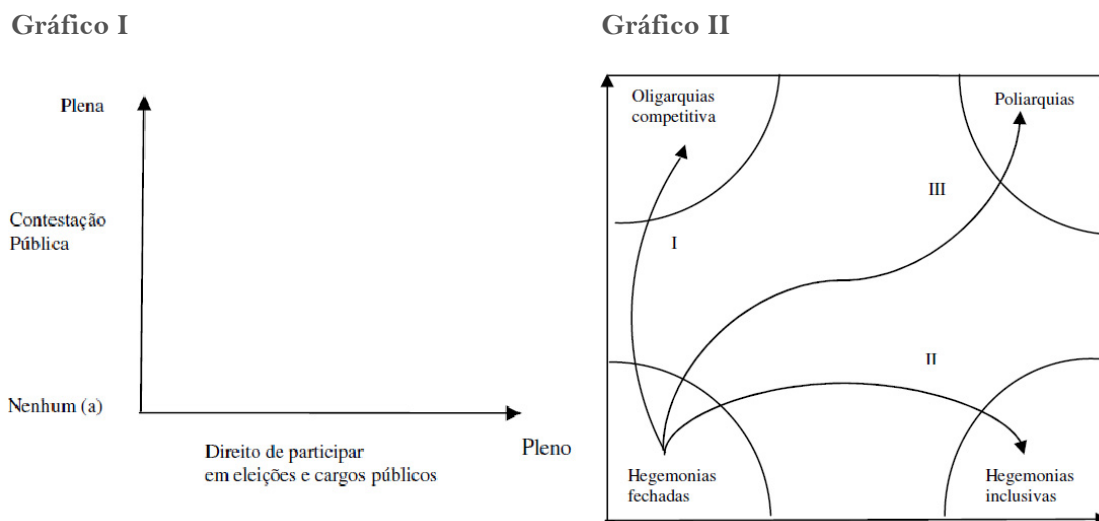
Robert Dahl afirma que a democratização é constituída de diversas transformações históricas amplas. Uma delas é a transformação de hegemonias e oligarquias competitivas em quase-poliarquias. Este foi, essencialmente, o processo que se operou no mundo ocidental ao longo do século XIX. Uma segunda é a transformação de quase-poliarquias em poliarquias plenas. Foi o que ocorreu na Europa nas quase três décadas que se estenderam do final do século passado até a Primeira Guerra Mundial. Uma terceira é a democratização ainda maior de poliarquias plenas. Este processo histórico coincide, talvez, com o rápido desenvolvimento do Estado de bem-estar democrático que se seguiu à instauração da Grande Depressão; interrompido pela Segunda Guerra Mundial, o processo parece ter-se renovado no final dos anos 60 na forma de rápido crescimento das reivindicações pela democratização de uma grande diversidade de instituições sociais, especialmente entre os jovens.

A democratização, para Dahl, é formada por pelo menos duas dimensões, isto é, “contestação pública” e “direito de participação”.

Para demonstrar mais claramente a relação entre contestação pública e democratização, Robert Dahl apresenta a seguinte figura, na qual constam dois gráficos, que representam como um regime pode ser teoricamente localizado em qualquer lugar no espaço limitado pelas duas dimensões:

51 DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005 (Clássicos; 9). P. 25/50.

Figura 1 – Conceitos de Robert A. Dahl sobre liberalização, inclusividade e democratização



Fonte: DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005 (Clássicos; 9). P. 29/30

Considerando os gráficos na Figura I, Dahl explica que um regime próximo do canto inferior esquerdo do Gráfico II (figura à direita do leitor) trata-se de “hegemonia fechada”. Se um regime hegemônico se desloca para cima, como no caminho I, ele estará se deslocando para uma maior contestação pública, que envolve a liberalização do regime, isto é, o regime se torna mais competitivo. Se um regime muda no sentido de proporcionar uma maior participação, como no caminho II, verifica-se que ele está mudando para maior popularização, ou que está tornando-se inclusivo.

Dahl afirma que um regime poderia mudar ao longo de uma dimensão e não da outra. Se o regime próximo do canto superior esquerdo refere-se à “oligarquia competitiva”, então o percurso I representa uma mudança de hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Mas uma hegemonia fechada poderia tornar-se também mais inclusiva sem liberalizar, isto é, sem aumentar as oportunidades de contestação pública, como no percurso II. Neste caso, o regime muda de uma hegemonia para uma inclusiva.⁵²

A democracia, nessa concepção de Robert Dahl, poderia ser entendida como um regime localizado no canto superior direito do gráfico II. Contudo, ela pode envolver mais dimensões do que as duas do gráfico II, e, considerando que nenhum grande sistema no “mundo real” é plenamente democratizado, Dahl chama de poliarquias aqueles sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito. Qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, ao longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização.

Dahl, portanto, sustenta que as poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias

⁵² DAHL, Robert Alan. *Op. Cit.* P. 30

são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.

3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONTESTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFINIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Após as considerações sobre a proposta de Robert A. Dahl, verifica-se que o Orçamento Participativo – OP é um instrumento que corrobora o modelo de poliarquia proposto por este autor, porque é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa, na medida em que permite que os integrantes das comunidades locais dos Municípios apresentem demandas sócias e determinem critérios para aferir a relevância e urgência de cada demanda (contestação pública), assim como cria conselhos e corpo de delegados que podem ser exercidos por qualquer cidadão nas várias plenárias (direito de participar).

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer⁵³ afirmam que o OP é um instrumento de cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa.

O OP, então, baseia-se no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos participantes.

O OP, portanto, apresenta as duas dimensões fundamentais para o modelo de poliarquia defendido por Dahl, isto é, verifica-se a contestação pública e o direito de participação, além de ser instrumento para as diversas contingências locais (pluralismo agonístico).

No OP vislumbra-se um autorregulação pelos próprios integrantes das comunidades locais na determinação das prioridades orçamentárias mais relevantes e setores das cidades mais carentes de ações implementadoras de políticas públicas e fomentação de direitos sociais.

Em face disso, a autonomia da pessoa é possível, em sociedades pluralistas e democráticas, nos processos participativos de tomada de decisões, como por exemplo, o que ocorre no OP, sendo impossível a proposta da corrente liberal, isto é, a autonomia da pessoa concebida abstratamente como livre e igual.

É necessário, contudo, esclarecer que o OP não pode ser compreendido pelo modelo “crítico-deliberativo” de democracia proposto por Jürgen Habermas, dentre outros autores, que sustenta que os valores normativos modernos só podem ser compreendidos por meio de leituras intersubjetivas, e somente a razão comunicativa possibilita “acordos sem constrangimentos” em condições de se irradiar por toda a sociedade, porque a diversidade das concepções individuais a respeito da vida digna, apregoada pelos liberais, e a multiplicidade de formas específicas de vida que compartilham valores, costumes e tradições estão presentes nas democracias contemporâneas, não havendo como optar por uma em detrimento da outra.

⁵³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Habermas apresenta uma justificativa filosófica da democracia, apta a gerar uma teoria que ligue aspectos filosóficos e práticos. Neste intuito, ele tenta apresentar quais são as condições para o procedimento democrático, e assim as questões políticas não devem ser confundidas com as questões éticas, as quais visam uma visão ampla dos homens, segundo o autor “a política não deve ser assimilada a um processo hermenêutico de autoexplicação de uma forma de vida comum ou da identidade coletiva”.⁵⁴

Ele defende que uma interpretação teórica discursiva insiste no fato de que a formação da vontade democrática retira sua força legitimadora não de uma prévia convergência de convicções éticas estabelecidas, mas de pressuposições comunicativas que permitem que os melhores argumentos sejam discutidos nas várias formas de deliberação e também de procedimentos que assegurem um justo processo de barganha.⁵⁵

Habermas parte do pressuposto da reciprocidade no processo deliberativo, que dá forma aos princípios da liberdade e igualdade, pela participação mútua entre os participantes.

Nesta perspectiva, todos os cidadãos devem participar do processo de deliberação com o fim de chegar a um arrazoado tal que permita determinadas conclusões dentro do consenso que foi possível produzir.

Contudo, a sociedade não é um laboratório que oferece condições ideais de pressão e temperatura para proporcionar resultados consensuais em deliberações políticas.

Não se verifica no Orçamento Participativo o ideal deliberativo habermasiano, pois há uma diversidade das demandas apresentadas por cada setor da comunidade e a necessidade de estabelecer uma escala de prioridades e urgências, e a teoria da democracia deliberativa de Habermas desconsidera a possibilidade de que os participantes possam deliberadamente partir de falsos pressupostos, apresentar razões que, embora aceitáveis para os outros participantes, por um falso entendimento ou má compreensão, não sejam as melhores possíveis e assim por diante.

Este modelo de democracia deliberativa não consegue solucionar problemas, como por exemplo, a marginalização social e desigualdade na distribuição de renda, educação, acesso à informação, ou ainda apatia política, e a simetria de todos durante o procedimento de deliberação, já que parte do pressuposto da reciprocidade dos participantes.

A metodologia do OP não se restringe apenas ao estabelecimento de um espaço de deliberação sobre propostas orçamentárias, mas também a autorregulação dos critérios de escolhas de prioridades e contingências, o enfrentamento de problemas sociais como a “precariedade de recursos públicos” em determinadas regiões, a especialização de comissões, a instrução técnica de conselheiros e delegados, a fiscalização sobre a atuação dos gestores públicos na implementação daquilo que foi escolhido como prioridade orçamentária, etc.

4. O PROBLEMA DE LEVAR AS DEMANDAS SOCIAIS À SÉRIO

Conforme determina o artigo 6º da Constituição da República brasileira, a prestação de direitos sociais (educação, saúde, moradia, cultura, etc.) pelo Estado é entendida como um direito fundamental social, que compõem o conjunto de políticas públicas.

⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. *Three normative models of democracy*. In: BENHABIB, Seyla (Ed.). *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University, 1996. P. 23/24.

⁵⁵ HABERMAS, Jürgen, *Op. Cit.* P. 24

A questão que se propõe examinar é entender como estes valores devem ser tratados no âmbito social, isto é, como direitos fundamentais integram a realidade do contexto social.

Isaiah Berlin⁵⁶, conforme visto em tópico anterior, defende a liberdade negativa, sustentando o pluralismo de valores, e cria duas categorias de seres humanos, afirmando que existem aqueles que relacionam tudo a uma única visão central, um único sistema e, por outro lado, aqueles que buscam muitos fins, frequentemente não relacionados e até contraditórios, ligados, se é que o são, somente de algum modo de fato, por alguma causa psicológica ou fisiológica, não relacionada a nenhum princípio moral ou estético.

Partindo de um enigmático verso dos fragmentos do poeta grego Arquíloco, em que afirma que “a raposa conhece muitas coisas, mas o ouriço conhece uma única grande coisa”, Berlin afirma que o primeiro tipo de personalidade artística e intelectual pertence aos ouriços, e o segundo, às raposas.

Ronald Dworkin, na obra intitulada “Justiça para ouriços”, propõe uma crítica à concepção liberal de Isaiah Berlin que defende exclusivamente a liberdade negativa.

Dworkin⁵⁷ sustenta uma tese da filosofia grega antiga, que é a unidade de valores, argumentando que o valor é algo muito importante, e a verdade sobre viver bem e ser bom e acerca daquilo que é excelente é não só coerente, como também assume um caráter de apoio mútuo, ou seja, aquilo que pensamos acerca de cada uma destas coisas deve, subseqüentemente, ser confrontado com qualquer argumento que consideramos convincente sobre o resto. O autor tenta ilustrar a unidade, pelo menos, dos valores éticos e morais, descrevendo uma teoria sobre o que é viver bem e o que se deve ou não fazer, se quisermos viver bem, pelas outras pessoas.

A partir do momento que se permite a construção do entendimento de dignidade da pessoa humana mediante a relação com o outro, então, possibilita-se a discussão contemporânea sobre justiça social e equalização, por meio da distribuição de recursos sociais.

Paul Ricoeur, em sua obra “O Justo”, faz uma abordagem conjuntural da teoria da justiça em sociedades ocidentais. Ele inicia a obra questionando sobre quem é o sujeito de direito. Afirma o autor⁵⁸:

Gostaria de mostrar que a questão jurídica formal “quem é o sujeito do direito?” não se distingue, em última análise, da questão moral formal “quem é o sujeito digno de estima e respeito?” (distinguirei os dois termos adiante). E a questão moral formal remete, por sua vez, a uma questão de natureza antropológica: quais são as características fundamentais que tornam o si (self, selbst, ipse) capaz de estima e respeito?

Para Ricoeur, no plano teleológico do querer viver bem, o justo é o aspecto do bom relativo ao outro. No plano deontológico da obrigação, o justo se identifica com o legal. O autor afirma que falta dar um nome ao justo no plano da sabedoria prática, plano no qual se

56 BERLIN, Isaiah. **O ouriço e a raposa**. In : BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a Humanidade: Uma antologia de ensaios**. São Paulo : Companhia das Letras, 2002. P. 447/448.

57 DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Edições Almedina, 2012. P. 13.

58 RICOEUR, Paul. **O Justo 1: a justiça como regra moral e como instituição**. Tradução Ivone C. Benedetti. – São Paulo: WMF Martins Fontes, 20008. P. 24/25.

exerce o julgamento em situação. Afirma ainda que o justo já não é o bom nem o legal, é o equitativo.

O equitativo é a figura assumida pela ideia de justo nas situações de incerteza e de conflito ou, resumindo, no regime ordinário ou extraordinário do trágico da ação.

Ronald Dworkin, em sua obra “A virtude soberana”, também apresenta e defende uma concepção de igualdade, porém, de forma diferente que a análise de Paul Ricoeur, apresenta as implicações práticas dessa concepção em diversos campos, como por exemplo, a ação afirmativa nas universidades americanas, os direitos dos homossexuais e a questão da eutanásia, a igualdade política, e a justiça distributiva.

Dworkin, seguindo a perspectiva liberal americana, porém, refutando a ideia de “liberdade negativa” de Isaiah Berlin, sustenta que a igualdade distributiva propriamente entendida não implica, ao contrário do que muitos entendem, conflito entre os ideais da igualdade e da liberdade. Pelo contrário, o critério da escolha-circunstância coloca a liberdade no cerne da igualdade distributiva.

Ele defende uma teoria da igualdade de bem-estar, isto é, o nível de bem-estar que cada pessoa alcança com a mesma quantidade de recursos pode variar significativamente em virtude das capacidades distintas que possui para “converter recursos em bem-estar”.

John Rawls também analisa o conceito de justiça distributiva, mas propõe uma discussão mais profunda sobre a seguinte problemática: Como conciliar liberdade e igualdade? Como o sistema político e econômico deve ser organizado para responder às exigências da liberdade e da igualdade?

O que Rawls⁵⁹ propõe com estes questionamentos é verificar que o desenvolvimento do pensamento moderno mostrou que não há consenso acerca do modo em que as instituições básicas devem ser organizadas, a fim de que respeitem a liberdade e a igualdade dos cidadãos, considerados, em uma democracia liberal, como pessoas livres e iguais.

Na tentativa de superar o discurso do Judiciário como “salvador” da democracia contemporânea contra as desigualdades, proposto por Dworkin no constructo do “Juiz Hércules”, Rawls defende que a liberdade e a igualdade das pessoas morais devem ter uma forma pública, ou seja, que o sistema político e econômico, assim como os termos equitativos da cooperação social, estejam definidos e regulados por uma concepção pública de justiça social, a fim de que possam garantir o respeito e o pleno desenvolvimento dos seres humanos, bem como instaurar uma cooperação social que resulte na vantagem mútua.⁶⁰

É neste ponto que a ideia de justiça social de Rawls aproxima-se da concepção procedimentalista deliberativa de Habermas, ou seja, a defesa da construção de espaços de deliberação na sociedade.

Para o Rawls, os cidadãos, além disso, devem estar convictos de que a atuação do sistema político e econômico visa a justiça social.

Nesta perspectiva a liberdade e a igualdade são o objeto da justiça política: O sistema político e econômico é a base da sociedade (e, portanto, da vida material) e deve ser organizado para propiciar justiça social.⁶¹

59 RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução de Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000. P. 32.

60 RAWLS, John. *Op. Cit.* P. 32.

61 RAWLS, John. *Op. Cit.* P. 33.

O sistema político e econômico, em outras palavras, realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos (e que já representa uma determinada forma de sociabilidade). Naturalmente, sua organização é uma tarefa desses próprios cidadãos e a concepção pública de justiça social, construída por eles com base na cidadania igual, é um reflexo desse esforço.

Determinada em um sistema político e econômico a cidadania igual, Rawls acredita que pessoas livres e iguais, situadas simetricamente, escolheriam os dois princípios da justiça como equidade.

Para ele estes princípios são definidos, quando para cada pessoa há o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de direitos e de liberdades básicas iguais, que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e, as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições, isto é, primeiro, devem estar vinculadas a cargos e a posições acessíveis a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença).⁶²

Na conjuntura a dificuldade é a efetividade dos direitos sociais, pois, como sustentam Stephen Holmes e Cass Sunstein na obra publicada no final do século passado, intitulada de *The Cost of Rights — Why liberty depend on Taxes* (Os Custos dos Direitos — Por que a liberdade depende dos tributos), os “direitos são serviços públicos que o Governo presta em troca de tributos”⁶³.

Os autores sustentam que há direitos constitucionais que para serem efetivados dependem de atitudes positivas do Estado, mesmo os direitos ditos “negativos” dependem de uma atuação do Estado para torná-los efetivos.

Desta atuação do Estado surgem custos e despesas, porque todos os direitos para serem garantidos custam dinheiro.⁶⁴

A gestão pública contemporânea – principalmente na sociedade brasileira, em que a distribuição de renda é consideravelmente desigual, e a sociedade passou por um processo histórico-cultural de marginalização econômica, fruto do sistema colonial – deve buscar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza.

Sob uma ótica clássica, os direitos fundamentais eram satisfeitos por meio de uma mera omissão do Estado. Com o desenvolvimento da sociedade, entretanto, tal conceito não mais bastou para o cumprimento das exigências supervenientes. Surgiram direitos que passaram a exigir uma atitude positiva por parte do Estado.

Os direitos sócias (alguns deles previstos no art. 6º da Constituição da República), derivados do princípio da igualdade, surgiram com o Estado Social e são vistos como direitos da coletividade, que exigem determinadas prestações por parte do Estado, o que ocasionalmente gera dúvidas acerca de sua aplicabilidade imediata, pois nem sempre o organismo estatal possui meios suficientes para cumpri-los.

62 RAWLS, John. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 60.

63 HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights- Why Liberty Depends on Taxes*. New York and London: W. M. Norton, 1999. Pág. 151.

64 HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, *Op. Cit.* Pág. 169.

O conceito de Direitos Fundamentais, portanto, está intimamente ligado à evolução da sociedade, o que acarreta uma modificação nas tutelas pretendidas e, conseqüentemente, abre espaço para o surgimento constante de novos Direitos.

A crise de eficiência constitucional brasileira, ou a falta de efetividade mínima, deve-se à formação patrimonialista da sociedade, o que torna a efetivação dos conceitos de República democrática um fantástica quimera.

Somente uma administração responsável e eficiente dos gastos públicos pode possibilitar recursos financeiros para implementação de direitos sociais, e esta administração deve ser participativa, isto é, os integrantes da comunidade devem ser cidadãos ativos neste processo, inclusive exercendo fiscalização na liberação de recursos, licitações e contratações.

Conforme observa A. Premchand⁶⁵:

Durante as últimas décadas, vários esforços foram envidados no sentido de melhorar a capacidade, a transparência e a eficácia geral dos sistemas de gestão da despesa pública em países industrializados e em desenvolvimento. Tais melhorias cobrem uma ampla área, e algumas delas envolvem a restauração de algumas idéias que têm estado no âmago da gestão pública nas últimas cinco décadas, enquanto outras envolvem a introdução de novas idéias e técnicas, tomadas do mundo empresarial e das escolas de administração. Tais esforços revelam o surgimento de uma nova era de envolvimento ativo e um ponto de partida diferente da inércia tradicional associada ao setor público. Os proponentes das novas técnicas gerenciais sugerem que o que está se tentando transformar no mundo da gestão da despesa pública envolve uma mudança radical, não apenas em termos dos sistemas e das técnicas operacionais, mas nas próprias abordagens das instituições do setor público, que criariam uma nova cultura administrativa, orientada para resultados e para a satisfação do cliente [...]

A. Premchand, em seu artigo científico, analisa o ideal de uma reforma orçamentário-fiscal para o ano de 2020, defendendo ainda que os governos serão submetidos à reengenharia para serem rápidos, enxutos e flexíveis, ao invés de lentos, inchados e rígidos.

Observando especificamente a conjuntura da sociedade brasileira, o autor Basile Georges Campos Christopoulos⁶⁶, em artigo científico, afirma que:

No Brasil sempre se deu mais atenção ao fenômeno tributário, espécie do financeiro que ganhou mais importância que o gênero. No entanto, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e de outras mudanças históricas, atualmente o fenômeno financeiro em sua plenitude, envolvendo assim receita e despesa, passa a ser objeto dos juristas no Brasil, em especial dos que desenvolvem pesquisas na área dos Direitos Fundamentais, visto que não se pode falar na efetivação desses direitos sem uma investigação sobre o financiamento e realização deles pelo Estado.

65 PREMCHAND, A. **Temas e questões sobre a gestão da despesa pública.** In Planejamento e orçamento governamental; coletânea/ Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. Pág. 155.

66 CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. **Orçamento e efetivação dos direitos sociais.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado-RERE; n° 19- setembro/outubro/novembro 2009. Salvador – BA. ISSN 1981-1888. pág. 01.

O autor Basile G. C. Christopoulos critica a ideia, segundo a qual, o orçamento público é secundário para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, pois estes seriam aplicados imediatamente.

Ele sustenta que a opção da alocação dos recursos é uma escolha política, e que as normas de direitos sociais são normas abertas, isto é, passíveis de serem implementadas por diversos meios e alternativas. Em face disso, o autor afirma que a própria concepção dos direitos sociais pressupõe essa escassez de recursos e ampla possibilidade de realizações, lógica própria do direito financeiro.

Christopoulos, citando Andreas Joachim Krell⁶⁷, defende que “não cabe, pois, negar mais a importância dos orçamentos públicos na efetivação desses direitos ditos sociais, pois, com relação a esses direitos, ‘o problema certamente está na formulação, implementação e manutenção das respectivas políticas públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios’”.

O autor afirma, porém, que a execução do orçamento público permanece um processo obscuro e antidemocrático, no qual faltam controles, transparência, eficiência e sobram instrumentos e disposições legais para conferir mais poder decisório ao Presidente da República e a órgãos administrativos.

Portanto, uma alternativa que surge para a racionalização do orçamento público, e efetividade de direitos sociais, como por exemplo, o direito a educação ou o direito a saúde, é o Orçamento Participativo, em que os integrantes das comunidades em várias cidades brasileiras são participantes no processo orçamentário, além do Governo.

A dúvida recorrente é sobre a vinculação das escolhas feitas no OP e a ação governamental de implementação destas, e a partir desta dúvida é que surge a hipótese, segundo a qual, o OP viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões e setores da cidade que adota esse modelo quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança por parte dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias.

Contudo, quando não existem esses instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas um meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo.

CONCLUSÃO

O Orçamento Participativo é um instrumento que permite a análise das demandas sócias apresentadas nos fóruns e plenárias, viabilizando o conhecimento da realidade local, com a apresentação de propostas de ações efetivas em termos de direitos sociais, a partir das críticas em relação à eficiência das ações apresentadas pelos agentes do Governo.

67 KRELL, Andréas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*. *Apud* CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. *Op. Cit.* Pág. 05.

Esse processo de tomada de decisões, contudo, é ineficiente se não existirem instrumentos fiscalizatórios por parte dos delegados e conselheiros do OP em relação às ações dos ordenadores de despesa (agentes do Governo), liberação de recursos públicos, e acompanhamento de licitações, obras e serviços.

Não havendo a possibilidade dos delegados e conselheiros fiscalizarem e cobrarem a implementação por parte do Governo das prioridades elencadas em plenárias, a execução orçamentária, então, fica subordinada ao juízo discricionário do governante, e todo o processo do OP transforma-se em apenas um instrumento de legitimação das ações do político eleito pelo sistema representativo, e não uma política de democracia participativa.

Ressalta-se ainda a relevância da continuidade e periodicidade do processo do OP, isto é, este processo de tomada de decisões deve ser contínuo e regular, tornando-se uma ação pública da comunidade, independente da alternância de gestão no Governo, para tanto é importante a criação de lei que o torne obrigatório no ciclo orçamentário, ou seja, além das funções executiva e legislativa do Ente federativo local, a comunidade deve ser também uma instância no ciclo orçamentário, manifestando-se por meio do instituto do OP.

A adoção de um percentual mínimo do orçamento geral para a execução das prioridades orçamentárias apontadas no OP também se mostra um elemento de transparência que facilita a fiscalização e cobrança exercida por conselheiros e delegados.

O instrumento participativo de definição de prioridades orçamentárias, portanto, viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões e setores das cidades que adotam esse instrumento, principalmente as regiões mais carentes, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança por parte dos conselheiros e delegados eleitos pelos integrantes da comunidade local.

Quando não existem esses instrumentos fiscalizatórios, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, neste último caso, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo, principalmente quando não há um instrumento legal que torne obrigatória a adoção regular e periódica do OP.

REFERÊNCIAS

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AVRITZER, Leonardo. **Modelo de Deliberação Democrática: Democratizar a Democracia**. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2002. E, AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2000. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. 2003.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005**. Texto para Discussão n° 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. **Orçamento e efetivação dos direitos sociais**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado-RERE; n° 19- setembro/outubro/novembro 2009. Salvador – BA. ISSN 1981-1888.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, Economia e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Lidaador, 1963.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009; DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Inovações democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Junho, 1998, Coimbra-Portugal: Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais. 1998. Págs. 3/4. Fonte: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/118.pdf>> Acesso em 18 mai 2014.

HABERMAS, Jürgen. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Tradução Lucia Aragão; revisão Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2002.

HABERMAS, Jürgen. **A nova opacidade: a crise do estado-providência e o esgotamento das energias utópicas**, Revista Comunicação e Linguagens, Dezembro, Porto, Edições Afrontamento. 1985.

HABERMAS, Jürgen. **Direitos fundamentais: desafios e perspectivas**. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **O Discurso Filosófico da Modernidade**. Lisboa, Publicações Dom Quixote. 1985.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia** - introdução de Ralph Christensen; tradução Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 4ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro – RJ: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Pag. 12.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SIMÕES, Julio Assis. **O dilema de participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

SOUZA, Herbert José de. **Município de Boa Esperança: participação popular e poder local**. In: MOISÉS, J. A. *et. al.* **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.