

**A REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA HABERMASIANA NA
ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL: CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO***

**THE IMPLANTATION OF THE HABERMAS'S DELIBERATIVE
DEMOCRACY IN THE PUBLIC MUNICIPAL SPHERE: ACHIEVEMENT OF
THE BRAZILIAN DEMOCRATIC RULE OF THE LAW**

Roberta Laena Costa Jucá

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo confrontar a teoria da democracia deliberativa proposta por Jürgen Habermas com a idéia de esfera pública municipal, na tentativa de traçar caminhos para a concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro. Para tanto, discorre-se, inicialmente, sobre a teoria habermasiana, em busca da possibilidade de aperfeiçoamento das práticas participativas, por meio da implantação de procedimentos de deliberação pública, alicerçados no diálogo racional e argumentativo entre cidadãos livres e iguais. Em seguida, são analisadas as condições da participação de cunho deliberativo na esfera municipal, partindo do estudo das peculiaridades do município e da legislação brasileira atinente à matéria.

PALAVRAS-CHAVES: ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. DEMOCRACIA DELIBERATIVA. ESFERA PÚBLICA MUNICIPAL.

ABSTRACT

The present paper aims to confront the deliberative democracy theory proposed by Jürgen Habermas with the idea of a public municipal sphere, on purpose to find ways for the achievement of the Brazilian Democratic Rule of the Law. In order to do so, it discourses, initially, about the Habermas's theory, aiming the possibility of improving the participative practices, through the establishment of public deliberation proceedings, settled on a rational and argumentative dialogue between free and equal citizens. Finally, it observes the participation conditions of deliberative imprint in the county, from the examination of the particularities of the municipal sphere and the national legislation concerning the matter.

KEYWORDS: DEMOCRATIC RULE OF THE LAW. DELIBERATIVE DEMOCRACY. PUBLIC MUNICIPAL SPHERE.

* Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito surgiu no fim do século XX como resposta às deficiências do Estado Social, para conferir ao povo o exercício do poder de que este é titular. Marcado por oportunizar a ampla participação popular na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, mostrou-se um Estado mais legítimo, por viabilizar o amplo controle do poder por parte dos cidadãos.

O Estado Democrático de Direito afigura-se, assim, como espaço plural[1] de participação feita com deliberação, respeito, tolerância e reconhecimento das minorias, ambiência de consenso e dissenso, argumentação e diálogo, solidariedade e inclusão, e, principalmente, de luta pela dignidade humana.

Outrossim, o Estado Democrático representa uma maior possibilidade de controle do poder exercido pelos governantes. O povo, partícipe ativo, detém condições reais de acompanhar mais de perto os atos de governo; a constituição, em sua função de norma fundamental, além de prever mecanismos mais eficazes de fiscalização dos atos públicos, possibilita a criação de ambientes de participação e deliberação pública.

Partindo dessas premissas, tenciona-se mostrar a importância do espaço municipal para a concretização do Estado Democrático de Direito. Para tanto, discorre-se sobre a democracia deliberativa proposta por Jürgen Habermas, em razão de essa teoria afigurar-se um modelo aperfeiçoado da democracia participativa e, portanto, com mais condições de assegurar a concretização acima defendida, mormente em se tratando de esferas públicas[2] marcadas pela desigualdade social[3], como é o caso do Brasil.

Com efeito, a teoria habermasiana supera alguns pontos da democracia participativa: além da inclusão do povo nas etapas decisórias, propõe uma relação argumentativa crítica entre os participantes, capaz de originar opiniões livres e racionais que expressem mais adequadamente a vontade coletiva. Além disso, a democracia deliberativa distingue-se da participativa tanto em razão de não excluir as formas representativas de deliberação, conforme os defensores mais radicais da democracia participativa, como por não se limitar a fomentar mecanismos participativos desinteressados na justificação racional das decisões[4].

A democracia deliberativa entremostra-se, pois, mais adequada à efetivação de direitos fundamentais em um regime democrático, principalmente quando decorrente de ações deliberativas vivenciadas em uma esfera pública local.

1 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA PROPOSTA POR JÜRGEN HABERMAS

Não obstante a existência de diferentes enfoques acerca da democracia deliberativa[5], aborda-se, neste trabalho, a tese procedimentalista defendida por Jürgen Habermas.

Habermas parte da premissa de que a complexidade das sociedades modernas, agravada com o fenômeno da globalização, impõe a busca de um elemento mediador apto a conciliar as diferenças cada vez maiores existentes entre as pessoas, haja vista que as

teorias liberal e republicana não se entremostam mais capazes de encontrar soluções ideais para os problemas surgidos nesse novo tempo.

Para o autor, a sociedade, a cultura e a personalidade, componentes do mundo da vida, perdem cada vez mais a liberdade, em decorrência da ação destrutiva operada pelo mercado capitalista e pelo poder do Estado, que formam o mundo sistêmico. A solução apontada para essa colonização está no estabelecimento de um novo paradigma social[6], que transfira a racionalidade social do sujeito individual para uma intersubjetividade sem sujeito determinado, e, por conseguinte, estimule um agir comunicativo calcado no diálogo.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende da cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal.[7]

Segundo Habermas, a soberania “retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos [...] para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente”[8], poder este que resulta da interação das instituições com a esfera pública[9] mobilizada. Ou seja, há uma transmutação do conceito de soberania popular que, tentando superar os enfoques liberal e republicano, passa a ter como núcleo as redes de comunicação geradas pelas práticas deliberativas, conciliando-se com o Estado Democrático de Direito.

É exatamente nessa ação comunicativa intersubjetiva, baseada em uma nova concepção de soberania, que está a essência da teoria da democracia deliberativa. Segundo Habermas, o aperfeiçoamento da comunicação entre os indivíduos, decorrente da prática deliberativa, importa a evolução da própria democracia, na medida em que os assuntos de interesse de todos passam a ocupar a pauta cotidiana da sociedade.

Na própria prática cotidiana, o entendimento entre sujeitos que agem comunicativamente se mede por pretensões de validade, as quais levam a uma tomada de posição em termos de sim/não – perante o maciço pano de fundo de um mundo da vida compartilhado intersubjetivamente. Elas estão abertas à crítica e mantêm atualizado, não somente o risco do dissenso, mas também a possibilidade de um resgate discursivo. Neste sentido, o agir comunicativo aponta para uma argumentação, na qual os participantes justificam suas pretensões de validade perante um auditório ideal sem fronteiras.[10]

A democracia deliberativa proposta por Habermas pode ser conceituada como um procedimento público de deliberação impulsionado pela sociedade, entre pessoas livres e em igualdade de condições, que se comunicam por meio da argumentação racional, dentro de uma esfera pública institucional ou não. Traduz um processo de discussão ocorrido em um espaço comum, formado por uma rede de comunicação aberta, orientada pelo entendimento.

É, portanto, uma democracia fundada na discussão pública, originada espontaneamente no seio social, que se dá por meio de procedimentos racionais ocorridos em esferas públicas, entre atores sociais que agem comunicativamente.

Nas palavras de Habermas, reside em um

processo democrático [que] estabelece umnexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-atendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e de ordem insubstituível da socialização comunicativa.[11]

E, ainda:

O conceito de política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência *jurídica*, de uma escolha de instrumentos racional e *voltada a um fim específico* [...]. [12]

Desse modo, a proposta habermasiana sugere uma democracia que se realiza em uma esfera pública livre, igualitária e aberta, com o objetivo de buscar, por meio do diálogo argumentativo, um consenso social capaz de minimizar os entraves próprios do mundo hodierno. É a democracia da sociedade complexa, em que os participantes respeitam as diferenças culturais e o pluralismo, mas, sobretudo, aderem, por meio da deliberação pública desenvolvida a partir de sessões e concessões, a um mínimo comum, em prol da boa convivência social.

Um dos instrumentos mais poderosos que a democracia tem para fazer do conflito uma oportunidade positiva é a deliberação.

A deliberação se converte em valor social quando, diante de um conflito: pessoas diferentes são capazes de colocar em jogo seus interesses, podem expressar, sustentar e defendê-los com serenidade e transparência; procuram convencer os outros da pertinência de seus interesses, mas estão dispostos a se deixar convencer pela prioridade de outros interesses, aprendem a ceder e a receber concessões e, entre todos, baseando-se nas diferenças, são capazes de construir bens coletivos.

A deliberação social é o instrumento da democracia para construir consensos sociais que são a base para a paz.[13]

Nesse contexto, pode-se afirmar, também, que a democracia deliberativa proposta por Habermas preserva os elementos definidos por precursores dessa teoria, como Amy Gutmann e Dennis Thompson, conforme os quais:

La démocratie délibérative est une conception de la politique démocratique dans laquelle les décisions et les politiques sont justifiées par un processus de discussion entre des citoyens libres et égaux ou leurs représentants imputables. [...] Son principe fondamental est que les citoyens se doivent de fournir à autrui des justifications concernant les lois qu'ils s'imposent collectivement.[14]

Para tais autores, a democracia deliberativa difere dos demais tipos de democracia, em razão de conter, em sua essência, a possibilidade de sua própria revisão. Segundo eles, os princípios que regem a deliberação democrática são moral e politicamente provisórios, na medida em que estão sujeitos, a qualquer tempo, a modificações em sua justificativa moral e política.

A tendência contemporânea da teoria democrática é a de valorizar o momento comunicativo e dialógico que se instaura quando governantes e cidadãos procuram justificar seus pontos de vista sobre as questões de interesse público. O fundamental para a perspectiva democrático-deliberativa é compreender a democracia além da prerrogativa majoritária de tomar decisões políticas. A democracia deliberativa implica igualmente a possibilidade de se debater acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. A legitimidade das decisões estatais decorre não só de terem sido aprovadas pela maioria, mas também de terem resultado de um amplo debate público em que foram fornecidas razões para decidir.[15]

De igual modo, e, em síntese:

Habermas concorda com Joshua Cohen sobre a necessidade das deliberações (que devem abranger qualquer matéria passível de regulação jurídica e relevante *do ponto de vista dos interessados*) se realizarem argumentativamente (ou seja, tendo em vista a coerção do melhor argumento), de forma inclusiva (relativamente a todos possíveis interessados) e pública, livre de coerções externas (que colocam em risco a formação livre da vontade) e internas (que colocam em risco a igualdade), deliberações estas que são, no entanto, falíveis, ou seja, reformuláveis.[16]

Tem-se, nesses termos, uma teoria que propõe um regime democrático distinto dos demais, a priorizar a interação dialógica entre os cidadãos, em prol de um consenso justificado, provisório e mutável, necessário a toda e qualquer vida que se proponha à aceitação das diferenças.

Ao caracterizar a democracia deliberativa, Habermas, citando Cohen, discorre sobre a forma argumentativa das deliberações, a natureza inclusiva e pública do procedimento e a autonomia dos debates, enquanto livres de qualquer tipo de coerção interna ou externa, acrescentando, ainda, outras cinco peculiaridades:

a) a inclusão de todas as pessoas envolvidas; b) chances reais de participação no processo político, repartidas equitativamente; c) igual direito a voto nas decisões; d) o mesmo direito para a escolha dos temas e para o controle da agenda; e) uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos.[17]

A igualdade é um dos mais relevantes aspectos desse modelo, tanto no que diz respeito ao acesso aos debates, como no que tange à capacidade de influir verdadeiramente nas decisões políticas. “Sem igualdade material razoável, não há tampouco igualdade efetiva de possibilidade de participar na vida pública, e as vítimas da exclusão social tornam-se excluídas também politicamente”[18].

Nesse sentido, Racimo enfatiza que a democracia deliberativa propõe um procedimento que assegura a igualdade de condições entre os membros da sociedade, sendo necessário, para tanto, “[...] que en toda decisión relevante se sostenga una discusión pública basada en un proceso de previa información por parte de los ciudadanos”.[19]

Outra marca distintiva reside no fato de a deliberação ocorrer a partir de um consenso quanto às regras de participação, e não quanto ao resultado. Havendo acordo entre os participantes no que concerne às regras do jogo, a conclusão do procedimento deliberativo pode diferir do ideal originariamente desejado por todos, na medida em que alguns acabam cedendo à decisão fundada no melhor argumento, podendo-se afirmar, pois, que um consenso é democrático, quando “[...] resulta de mecanismos de arbitragem em que atores em posição de igualdade formal consentem a validade das instituições resultantes”.[20]

Isso quer dizer que a democracia deliberativa proporciona não só a inclusão das minorias, mas também a possibilidade de tais grupos terem sua opinião como vencedora. De fato, o processo de deliberação baseado na argumentação, marcado pela constante mutação, é decidido com base no critério do melhor argumento, e, nesses termos, permite tanto que prevaleça a vontade da minoria – no caso de as alegativas por ela expendidas serem melhores -, como que a opinião vencedora da maioria seja posteriormente modificada. Como explica Marcelo Galuppo, discorrendo sobre a tese habermasiana: “não é numericamente ou, propriamente, através de identidades culturais, que devemos diferenciar [...] a maioria da minoria, mas através de sua capacidade de fazer prevalecer seus argumentos e suas pretensões”[21].

Para Habermas, uma democracia deve assegurar aos grupos minoritários “[...] a possibilidade de dar continuidade à discussão interrompida, ou então retomá-la, bem como a possibilidade de mudar a situação da maioria em virtude de argumentos

(supostamente) melhores”[22]. Isto porque, nesse tipo de democracia, o processo de deliberação pública permite que todos os afetados pela decisão exponham seu ponto de vista racionalmente, por meio da argumentação, de modo que haja sempre uma justificativa para as decisões encontradas. Do mesmo modo, parte-se da premissa de que a opinião das pessoas é variável, estando sempre em mutação.[23]

Ademais, a democracia fundada na deliberação supera a tradicional idéia de agregação de vários interesses privados, que considera a decisão da maioria dos participantes, independentemente de sua justificação.

La democracia deliberativa supone [...] que las decisiones acerca del poder estatal son colectivas en tanto ellas están dirigidas a ofrecer consideraciones aceptables para otros, entendidas éstas como libres, iguales y razonables. La verdadera democracia requiere algo más que contar o sumar los intereses computados en la elección.[24]

Para o citado autor, a democracia deliberativa consiste na busca do consenso por meio do intercâmbio de opiniões baseadas na argumentação razoável, em prol de um bem comum, e não com vistas à defesa de interesses particulares. Representa, pois, a superação da concepção liberal de cidadania, tendo em vista pressupor a participação de cidadãos realmente interessados nas questões sociais.

Habermas, ao discorrer sobre as diferenças nas sociedades multiculturais, assevera ser necessária uma mudança de perspectiva:

Os envolvidos precisam deixar de lado a pergunta sobre que regulamentação é ‘melhor para nós’ a partir da respectiva visão que consideram ‘nossa’; em vez disso, precisam checar, sob o ponto de vista moral, que regulamentação ‘é igualmente boa para todos’ em vistas da reivindicação prioritária da coexistência sob igualdade de direitos.[25]

Na democracia deliberativa, destaca-se, ainda, a institucionalização dos direitos políticos como forma de garantir as práticas participativas:

Na sua Teoria do Discurso, o pensador de Frankfurt defende a tese de que somente os processos democráticos discursivos e deliberativos fornecem legitimidade ao direito. Somente os processos comunicativos e os mecanismos democráticos participativos garantem a livre manifestação da autonomia pública dos cidadãos. Tais processos precisam ser resguardados através da institucionalização jurídica dos direitos políticos de comunicação e de participação.[26]

Outra peculiaridade sobre a qual discorre Fernando Racimo é o fato de a democracia deliberativa ser essencialmente normativa, na medida em que descreve um modelo ideal de democracia, com o objetivo de superar os entraves vivenciados pelos regimes democráticos da atualidade, principalmente no que se refere aos decorrentes da mera aplicação da regra da maioria[27]. Para o autor, essa teoria almeja o aperfeiçoamento dos procedimentos deliberativos por intermédio da prática reiterada do intercâmbio de idéias voltado a uma decisão consensual.

Por fim, frise-se que, nessa concepção, o processo democrático não deixa de ter por finalidade a legitimação do Direito, sendo certo que “[...] regulamentações que podem requerer legitimidade são justamente as que podem contar com a concordância de possivelmente todos os envolvidos como participantes em discursos racionais”. [28]

Para Habermas, a democracia deliberativa legitima-se com a realização dos princípios da soberania popular e dos direitos fundamentais. Isto porque a legitimidade do Estado Democrático de Direito está justamente nesse amplo e racional debate político entre as pessoas, com vistas à efetivação dos direitos fundamentais; quanto mais racional a discussão pública, mais democrático o sistema.

Por isso, o mencionado autor defende que os “[...] processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei”[29]

Tim Heysse, corroborando com a concepção habermasiana, aponta três características de democracia deliberativa: “la délibération transforme les conceptions [...], façonne les conceptions et [...] va à l’encontre du populisme”[30], ressaltando, ainda, que referido tipo de regime significa maior legitimidade das decisões e, principalmente, possibilita decisões melhores, no sentido de mais justificadas e razoáveis, e que correspondem mais fielmente aos anseios do povo.

A democracia assentada na deliberação possibilita, assim, a discussão sobre um grande número de assuntos de interesse de todos, a inclusão das minorias nos processos deliberatórios e decisórios e, por conseguinte, o aperfeiçoamento da participação popular e a concretização do Estado Democrático de Direito.

2 A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DOS PROCEDIMENTOS DELIBERATIVOS NO MUNICÍPIO BRASILEIRO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o município[31] passou a compor o sistema federado pátrio, sendo certo que, hoje, a República brasileira é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito federal (artigo 1º, *caput*)[32].

De igual maneira, o artigo 18 da Carta Magna dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Esse dispositivo confere autonomia ao ente municipal[33], significando que o município detém: a) autonomia política, traduzida na elaboração da lei orgânica, de outras leis de interesse local e na eletividade de autoridades próprias; b) autonomia administrativa, consistente no poder de se auto-administrar e organizar os serviços públicos locais; e, c)

autonomia financeira, relativa ao poder de arrecadar seus próprios tributos e dispor de suas rendas.

Um dos fundamentos dessa autonomia encontra-se no princípio da subsidiariedade. Stéphane Rials, citado por Baracho, registra que tal postulado se resume a uma idéia simples: “as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera privada, como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizada por uma sociedade menor [...]”[34].

Referido princípio respalda o poder local, haja vista apontar o município como detentor natural das competências locais, possibilitando tanto a integração do indivíduo no corpo social municipal[35], como a atuação autônoma e livre do povo nos processos públicos de decisão. Termos outros, o princípio da subsidiariedade exprime a prioridade do espaço municipal em face das demais instâncias, partindo da premissa de ser o município o ente mais apto à satisfação dos anseios do povo, à realização dos ideais republicanos e ao implemento da federação em um Estado Democrático de Direito.

Com essa descentralização do poder, o município desponta como ente mais adequado para o desenvolvimento de planos e projetos sociais, assim como para a viabilização da deliberação pública. Na esfera municipal, há maior possibilidade do desenvolvimento de uma consciência crítica dos cidadãos, na medida em que se tem um ambiente mais propício ao diálogo argumentativo entre as pessoas e entre estes e os órgãos do Estado, sendo “[...] no espaço municipal que a democracia participativa adquire força maior, dada a proximidade dos cidadãos com o governo local e com o centro de decisão”.[36] [37].

Infere-se que dessa contingência decorre a necessidade de se aumentar a autonomia municipal cada vez mais, eis que é no território do Município que o ser humano se situa e realiza suas atividades afins. Tudo está inserto no âmbito do Município, neste se perpetraram todos os serviços essenciais à dignidade da pessoa humana [...].[38]

A esfera municipal tem o condão de proporcionar a prática do diálogo racional argumentativo e, conseqüentemente, a tomada consciente de decisões. A proximidade entre as pessoas, própria do município, tem o potencial de tornar real o ideal de igualdade entre os cidadãos, na medida em que lhes pode assegurar um acesso isonômico aos procedimentos de deliberação, além de lhes garantir o mesmo poder decisório. Nesse caso, a conseqüência é a inclusão social e o respeito às minorias.

Assim, é na estreita ambiência municipal que a ação comunicativa tem maior possibilidade de êxito. O reduzido espaço físico do município e os estreitos laços entre as pessoas favorecem a conciliação das diferenças, a redução das desigualdades e o consenso em prol do bem de todos, mormente porque viabilizam a ocorrência de um diálogo verdadeiramente argumentativo e racional acerca dos interesses coletivos.

Ladislau Dowbor enfatiza que “a cidade desponta como a unidade social básica da organização social”[39]. Segundo ele, as experiências vivenciadas em todo o mundo testemunham a possibilidade de se ter uma gestão verdadeiramente democrática, que

assegure à população uma boa qualidade de vida. Referido autor acrescenta, ainda, ser o espaço local um ambiente privilegiado:

Assim, se no conjunto o equilíbrio a ser constituído entre mercado, Estado e sociedade civil deve buscar um reforço nos pólos enfraquecidos – Estado e sociedade civil-, assume um importante papel o município, o Poder Local, onde a articulação entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil pode ser mais facilmente organizada. É no plano local que as políticas de saúde, de educação, de esportes, de cultura e outros podem ser articuladas em dinâmicas sinérgicas em torno da qualidade de vida do cidadão. [...] É também no plano local, onde os diversos atores sociais se conhecem, que as parcerias podem ser organizadas da maneira mais flexível.[40]

A ambiência municipal entremostra-se como a que melhor viabiliza a gestão democrática da esfera pública e das práticas deliberativas, haja vista proporcionar uma maior aproximação entre as pessoas. Além de oportunizar o contato direto do povo com seus representantes, a fiscalização dos atos do governo e a denúncia de irregularidades, o município possibilita a prática da deliberação pública nos processos decisórios.

Considerando o município como base da vida política, João Baptista Herkenhoff reforça a tese expendida:

Poderíamos dizer que a cidadania, de certa forma, começa nos municípios. Nesse sentido: antes de ser um cidadão brasileiro consciente [...], a pessoa tem de ser um munícipe consciente. [...] Prefeitos e vereadores têm contacto direto e diuturno com o povo, bem mais que governadores e deputados estaduais e bem mais ainda que os titulares de funções públicas no plano federal. O povo pode exercer pressão direta sobre o poder público municipal. É muito mais fácil fiscalizar os titulares da função pública no plano municipal do que no plano estadual ou federal [...] O aperfeiçoamento da Democracia exige o fortalecimento dos municípios, o aprimoramento da vida política municipal.[41]

O impacto social deve ser causado no local onde a vida acontece. A participação e deliberação políticas devem ocorrer onde vivem as pessoas, naquele “[...] ambiente que encerra a maior complexidade social de um grupo de pessoas, o lugar em que vivem suas vidas”, principalmente porque “nesse tipo de espaço ocorre mais participação”. [42]

Consoante Baracho, essa idéia está atrelada à de descentralização, e aceitá-la “[...] é, para os governantes, admitir a idéia pela qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes”[43], haja vista ser a descentralização um estímulo à liberdade, à criatividade, às iniciativas.

O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos

problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas gerando confiança e credibilidade.[44]

Por tal razão, o princípio da subsidiariedade serve de fundamento à consolidação de um governo mais democrático, no qual o poder seja, de fato, compartilhado entre a sociedade e seus representantes e pelo qual os cidadãos realmente se sintam responsáveis.

O princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrios, necessários a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades.[45]

Ou, ainda:

Em termos de filosofia de ação, o homem individualmente considerado é responsável por seu próprio destino, dotado de capacidade para assumi-lo. A representação do interesse geral consubstancia-se na existência de uma sociedade política, com destino próprio, mas que deve assegurar as potencialidades dos entes e pessoas que a circundam.[46]

Entretanto, adverte Marcoccia, “[...] a subsidiariedade exige uma sociedade forte, autônoma e livre, consciente de seu papel social e político e de seus objetivos próprios, e que queira atuar de forma solidária com outros cidadãos e grupos”[47]. Ou seja, referido princípio depende de ações deliberativas – o que significa a prática do diálogo racional e argumentativo, travado por cidadãos iguais, livres e conscientes - para sua concretização.

Ademais, a instância municipal dá ensejo ao desenvolvimento de ações comunicativas racionais e, conseqüentemente, proporciona uma melhoria da relação Estado-sociedade. A esfera local viabiliza o debate das situações problemáticas vividas pela sociedade e a sugestão das metas de resolução desses conflitos, propiciando a legitimidade das decisões, uma maior aceitação das políticas públicas implementadas e o incentivo à execução de ações de repercussão nacional, pois

[...] é no âmbito do Município ou da Comuna, ou seja, das cédulas menores da federação, que esse direito [de participação] tem a sua mais efetiva aplicação. Mesmo que o cidadão esteja sujeito a três esferas de poder, como no caso do Brasil, é na esfera local que ele pode melhor participar do processo discursivo, exercitando o direito decorrente da Constituição, garantidor desse processo.

A ação participativa discursiva, que pode envolver todas as camadas da população, é mais autêntica no âmbito dos conselhos municipais e das assembléias e fóruns de

debates organizados em nível local, tanto de iniciativa dos poderes constituídos como de iniciativa dos grupos e das organizações não-governamentais. Não deixando de encarecer a importância da participação do cidadão nas discussões em nível estadual e federal, certamente é no Município que nasce a ação participativa e é onde ela se torna mais eficaz para atingir as outras esferas.[48]

Especificamente quanto à implantação da deliberação no âmbito municipal, Janaína Santín ressalta a realização das audiências previstas no Estatuto da Cidade, “[...] podendo-se desenvolver a teoria do discurso a partir da realização de audiências públicas para a aprovação do Plano Diretor municipal e peças orçamentárias [...]”.[49]

Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, ao analisarem a teoria discursiva e a aplicação da concepção habermasiana de espaço público na América Latina, enfatizam essa necessidade de adaptação da teoria à realidade do local ao qual se refere, o que, *mutatis mutandis*, adequa-se à situação brasileira.

O modelo discursivo do espaço público enfatiza a necessidade de separação clara de funções entre a sociedade civil e a sociedade política e de autolimitação dos atores civis [...] Na América Latina, contudo, os partidos se constituíram, historicamente, a partir de máquinas partidárias capazes de distribuir, privadamente e por meio de acordos clientelistas, benefícios públicos. Nesse sentido, cabe uma ênfase distinta nas articulações entre os processos de deliberação pública e tomada de decisão na América Latina. É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos.[50]

Outrossim, “o diálogo com a população local proporciona uma percepção mais real das necessidades e das possíveis soluções para os problemas enfrentados”[51]. A reduzida extensão espacial e a proximidade entre as pessoas facilitam o conhecimento das causas das dificuldades por que passam os municípios, além de servirem de estímulo à busca por um entendimento comum e às práticas dialógicas, facilitando a mobilização e a organização popular.

Na verdade, são essas características próprias do ente municipal que proporcionam o diagnóstico social ideal para a realização do Estado Democrático de Direito. No entanto, adverte Rosa Maria Marques:

[...] nem sempre a descentralização significa a democratização do processo de decisão e controle. Para que isso ocorra, é absolutamente necessário que a comunidade esteja organizada de forma a efetivamente participar [...] A efetiva participação da comunidade nos rumos das políticas locais irá depender, sempre, do grau de organização e interesse construído por ela mesma no seu processo histórico.[52]

Portanto, a esfera local apresenta-se como esfera pública ideal à concretização da participação popular, da deliberação pública e do Estado Democrático de Direito. A proximidade e o conhecimento da situação e das necessidades locais, proporcionados pela esfera municipal, dão à população segurança e estímulo para as práticas deliberativas e para o exercício da cidadania. A consequência é o aumento de chances de efetivação de uma gestão democrática inclusiva.

No Brasil, muitas são as possibilidades de deliberação pública no âmbito municipal.

No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por exemplo, são encontrados diversos preceptivos que traduzem a participação popular no espaço local. Logo no artigo 2º, incisos II, XIII e XVI, são estipuladas como diretrizes da política urbana a gestão democrática da cidade, por intermédio da participação da população, a audiência do Poder Público municipal e da população interessada, e a isonomia de condições na promoção de empreendimentos relativos ao processo de urbanização.

Já o artigo 4º, inciso III, “f”, prevê a gestão orçamentária participativa como mecanismo de política urbana, sendo assegurado, no § 3º, que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

No que concerne à elaboração do plano diretor da cidade, preceitua o § 3º do artigo 40:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

E, por fim, os artigos 43 a 45 dispõem sobre a gestão democrática da cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Como se pode depreender, o Estatuto da Cidade traz a participação popular como diretriz da política urbana, inclusive por meio de instrumentos que vinculam os poderes públicos, apostando no exercício da cidadania como solução para os problemas enfrentados pelas cidades.

Já a Lei nº 8.142/90, no § 2º do art. 1º, garante a participação nas políticas públicas de saúde por intermédio das conferências e conselhos de saúde. O artigo 88, II, da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), estabelece a criação de conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações, assim como a Lei nº 8.742/93 dispõe sobre instâncias deliberativas do sistema de assistência social.

A legislação ambiental também resguarda a intervenção popular, na medida em que, por exemplo, a Lei nº 9.985/00 estabelece, em seu artigo 22, § 2º, que a criação das unidades de conservação deve ser precedida de consulta pública. Do mesmo modo, há “[...] as disposições da nova legislação que regulamenta a matéria atinente às organizações sociais, Lei nº 9.637/98, e a Lei nº 9.790/99, que normatiza, de forma mais pontual, as relações entre Estado e as organizações sociais [...]”[53], e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que, nos artigos 48 e 49, prevê uma gestão fiscal participativa:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Especificamente em Fortaleza, a Lei Orgânica do Município, revisada em 2006, após um amplo processo deliberativo, traz em seu bojo inúmeros dispositivos que possibilitam as práticas deliberativas, como se percebe dos preceitos a seguir transcritos[54]:

Art. 2º O Município, entidade básica autônoma da República Federativa do Brasil, garantirá vida digna aos seus munícipes e será administrado com base na legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência e participação popular, devendo ainda observar, na elaboração e execução de sua política urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o equilíbrio ambiental e a preservação dos valores históricos e culturais da população.

Art. 3º Todo cidadão tem o direito de requerer informações sobre os atos da administração municipal, sendo parte legítima para pleitear, perante os poderes públicos competentes, a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos aos patrimônios público, histórico e cultural.

Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

Art. 9º Todo poder emana do povo, e em seu nome será exercido, direta ou indiretamente, por meio de seus representantes eleitos para desempenharem seus respectivos mandatos.

Art. 10. A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

I - a prática democrática;

II - a soberania e a participação popular.

Art. 12. O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.

Art. 13. A lei disporá sobre:

I - o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

II - a fiscalização popular dos atos e decisões do Poder Municipal e das obras e serviços públicos;

III - a participação popular nas audiências públicas promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo.

Art. 57. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a autonomia do Município;

II - a independência e harmonia dos Poderes;

III – o direito de participação popular e as formas de exercício da soberania popular previstas nesta Lei Orgânica.

Art. 59. A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente:

I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II – pelo plebiscito;

III – pelo referendo;

IV – pela iniciativa popular;

V - pelo veto popular;

VI – pelo orçamento participativo;

VII – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições.

Diante desse quadro legislativo, verifica-se constar da legislação pátria um número considerável de mecanismos participativos, sendo amplo o leque de opções dos cidadãos para o exercício da democracia deliberativa na esfera municipal.

Paralelamente, há a denominada participação não institucionalizada, que se dá por meio de processos comunicativos em esferas públicas informais. Como exposto anteriormente, os cidadãos podem interagir comunicativamente, dialogando de forma racional sobre assuntos de interesse local, em um espaço comum, mas desvinculado de qualquer instituição, agindo por intermédio de redes, fóruns e movimentos populares em geral.

Francisco Oliveira, ao abordar o assunto, denomina essa massa não institucionalizada de *sujeito social*, que abrange associações, “redes e articulações de movimentos sociais populares e ONG’S que se articulam através de suas práticas políticas culturais, impulsionam processos organizativos e compartilham objetivos comuns [...]”[55].

Todavia, se as possibilidades são muitas, excessivos também são os obstáculos enfrentados na prática cotidiana brasileira, mormente em razão dos entraves existentes na órbita local, que dificultam o desenvolvimento dos municípios.

Com efeito, no Brasil, a cultura corporativista, clientelista, e coronelista ainda está arraigada na alma das autoridades municipais[56]. Ainda hoje prevalecem o favorecimento pessoal, a confusão entre o público e o privado e a propagação de políticas públicas influenciadas por interesses particulares.

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população [...] o eleitor vota no deputado em troca de promessas e favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.[57]

Essa é a realidade da maioria dos municípios brasileiros. O modelo oligárquico de concentração de renda nas mãos de uma minoria se perpetua até os dias atuais, gerando um cenário de extrema desigualdade e exclusão social[58]. Por isso, o Brasil, apesar de ser um dos países mais ricos do mundo, sofre de males como a fome, a miséria, a violência, a corrupção e a concentração de renda. De fato, depara-se com “[...] uma riqueza extrema, e altamente concentrada, e um pobreza extrema, altamente distribuída. Desigualdade no Brasil não é um jargão da política mas um elemento constitutivo da vida cotidiana e do tecido social”.[59]

A tais entraves, Meigla Merlin[60] acrescenta a falsa idéia, disseminada principalmente pelos membros dos poderes constituídos, de que a participação popular, via deliberação pública, representa uma ameaça à democracia representativa, a falta de igualdade de oportunidade entre os indivíduos, assim como a ausência de uma reflexão crítica da grande massa acerca das causas e dos fatores de alienação e despolitização do povo.

Contudo, esses problemas não podem desestimular as tentativas de transformação e emancipação do povo, principalmente quando se tem o município como instância apta à realização de alternativas capazes de operar o surgimento de uma nova cultura.

Não é possível que os instrumentos gerados pela sociedade não se interroguem, com a urgência que os fatos impõem, sobre o hiato entre o que queremos e o que temos e preparamos.

Pois a crise aí está, e só a venceremos por meio de um grande movimento coletivo, que ouse enfrentar os desafios que estão postos.[61]

As práticas deliberativas não podem ser obstaculizadas ou desestimuladas em razão de tais fatores; ao contrário, devem ser entendidas como instrumento de emancipação social, superação do *status quo* e formação de uma nova cultura.

Tais heranças culturais podem ser combatidas por meio da participação popular/deliberação pública. Mesmo que em alguns municípios haja dificuldades maiores, e mesmo que em outros locais a participação do povo não obtenha êxito, a tendência é que haja experiências positivas na maioria dos municípios do Brasil.

Na verdade, é o próprio exercício da deliberação pública que vai tornar possível essa transformação cultural. Na medida em que as pessoas forem se conscientizando e incorporando tais práticas ao seu cotidiano, os costumes irão se modificar. Ademais, a participação popular e a deliberação pública têm um efeito multiplicador: as práticas participativas e deliberativas ocorridas em uma dada esfera municipal acabam servindo de exemplo para outros municípios.

Ou seja, a democracia deliberativa, justamente por viabilizar a atuação popular no planejamento público e nas decisões políticas do Estado, apresenta-se como modelo capaz de combater a cultura de privilégios personalista e clientelista, existente no Brasil. “Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político [...] contra o Estado clientelista, corporativo e colonizado”. [62]

A própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil confronta [...] tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado. Questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem também contribuído positivamente para uma maior transparência nas ações estatais.

[...] a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania.[63]

E, nas palavras de Maria do Carmo Albuquerque:

Outra questão relevante é avaliar a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente democratizar a política, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas.[64]

De fato, a garantia da eficiência da gestão pública mostra-se como um dos maiores desafios do poder local. O regime democrático deve realizar-se com vistas ao aperfeiçoamento da máquina estatal, de modo que a administração pública liberte-se da burocracia[65] e da cultura clientelista e patrimonialista ainda reinante nos municípios brasileiros.

Impende salientar que as pequenas dinâmicas, segundo Ladislau Dowbor[66] têm “um efeito organizador e estruturador sobre a base política do País, cidade por cidade, bairro por bairro”, além de possuírem um efeito multiplicador. As experiências ocorridas no âmbito municipal disseminam-se rapidamente, tornando-se exemplo para outras localidades.

Portanto, nenhum desses empecilhos afasta a possibilidade de realização da democracia deliberativa. Todos os problemas enfrentados pelos brasileiros são perfeitamente combatíveis por meio das práticas participativas e deliberativas, mormente as vivenciadas no âmbito municipal.

Na tentativa de equilibrar esse cenário, os tribunais brasileiros vêm, cada vez mais, proferindo decisões no sentido de assegurar o direito fundamental à participação popular no poder local.

Veja-se, por exemplo, a decisão do Supremo Tribunal Federal que ressaltou a necessidade de consulta popular, nas hipóteses de criação e ampliação de unidades de conservação:

Quando da edição do Decreto de 27.02.2001, a Lei nº 9.985/00 não havia sido regulamentada. A sua regulamentação só foi implementada em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto nº 4.340/02. **O processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido da regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública. O parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque não pode substituir a consulta exigida na lei. O Conselho não tem poderes para representar a população local.** Concedida a segurança, ressalvada a possibilidade da edição de novo decreto[67]. (Grifo nosso).

No mesmo sentido, manifestam-se outros tribunais:

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis Complementares nos 460, 461, 463, 464, 492, 503 e 520, de 8/1/2. Índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento urbano. Inexistência de plano diretor. Inconstitucionalidade material. 1. **Imprescindível para a determinação de índices de ocupação e uso do solo urbano, a elaboração do plano diretor das áreas destinadas a esse fim, com estudo minucioso sobre seu ordenamento, precedido de planejamento e assegurada a participação da população interessada na sua elaboração, de conformidade com os princípios de política de desenvolvimento urbano.** A necessidade de solução urgente para o problema habitacional do Distrito Federal não autoriza o legislador a fixar esses índices com violação à ordem jurídica dessa entidade federada. 2. As Leis Complementares nos 460, 461, 463, 464, 492, 503 e 520, de 8/1/2, ao estabelecerem índices de ocupação e uso do solo para fins de aprovação de parcelamento nas Regiões Administrativas do

Paranoá e do Lago Sul, que não possuem plano diretor, padecem do vício de inconstitucionalidade material.[68] (Grifo nosso).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis municipais. **Instituição do plano diretor. Princípio da participação popular. Requisito constitucional. Necessidade de publicidade prévia e asseguarção da participação de entidades comunitárias.** Ofensa ao princípio da separação dos poderes e violação frontal ao § 5º do art. 177 da constituição estadual. Ação direta julgada procedente.[69] (Grifo nosso).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE ALTERA PLANO DIRETOR - ARGÜIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU - LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM CONFIGURADA - DISPOSITIVOS INCLUÍDOS EM PROJETO DE LEI ATRAVÉS DE EMENDA - **PUBLICIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM RELAÇÃO AO TRÂMITE LEGISLATIVO - AUSÊNCIA - CONFRONTO APARENTE COM OS ARTS. 16, 111, X, e 141, III, da CE/89 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - FUMUS BONIS JURIS** PATENTEADO - CONSEQÜÊNCIAS ECONÔMICAS E SOCIAIS À POPULAÇÃO - *PERICULUM IN MORA* - DEFERIMENTO DA CAUTELA. O Ministério Público de Primeiro Grau tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei do Município em que atua. Aparente incompatibilidade vertical entre a norma questionada e a constituição estadual evidencia o *fumus boni juris*. A possibilidade de advirem sérias conseqüências econômicas e sociais à população, criadas por lei municipal que lhe impõe modificação no plano diretor, enseja a suspensão cautelar do ato legislativo impugnado e configura o *periculum in mora*. Presentes os requisitos necessários à concessão da cautelar - *fumus bonis juris* e *periculum in mora* -, defere-se a medida em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, com eficácia *ex nunc*, a norma aparentemente inconstitucional.[70] (Grifo nosso).

[...] A edição da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - trouxe a regulamentação da Constituição Federal no que se refere à adoção da doutrina da proteção integral à criança e adolescente brasileiros. **O legislador constitucional – comungando de moderna concepção de defesa da criança e do adolescente, adotou como princípios básicos a participação popular (democracia participativa) e a municipalização do atendimento àqueles, que foram efetivados na criação de conselhos, os quais têm participação popular e são instrumentos de atendimento municipalizado [...].**[71] (Grifo nosso).

Representação por Inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 30 de 24/10/02. Vício de iniciativa não caracterizado por se tratar, no caso, de iniciativa legislativa de competência comum. **Infringência dos arts. 231, §4º e 236 da Carta**

Estadual, pela necessidade de participação popular na elaboração e implementação do plano diretor. Procedência, por esse fundamento, do pedido formulado no pedido inicial.[72] (Grifo nosso).

A partir desse elenco normativo e jurisprudencial, pode-se concluir que a participação do povo, por meio da deliberação pública, na esfera municipal tanto está devidamente respaldado na legislação infraconstitucional, em consonância com os ditames da Constituição Federal de 1988, como vem sendo assegurado pelo Poder Judiciário brasileiro.

Para além disso, os processos participativos locais fundados na deliberação despontam como instrumentos de combate à situação de desigualdade e exclusão em que vive o povo brasileiro. O que se percebe é que, mesmo diante de todos os obstáculos já destacados, as ações deliberativas sobrevêm como mecanismos hábeis a operar mudanças sociais, elevando a qualidade de vida das pessoas.

A maior força da democracia participativa advém de seu caráter discursivo, que tem como pressuposto a igualdade de oportunidade dos participantes do discurso e o respeito às minorias. E a sua maior possibilidade de acerto está na ênfase à imaginação criadora e às ações preventivas. Alguns podem objetar dizendo que a igualdade de oportunidade dos participantes do discurso e respeito às minorias só têm lugar nas formulações utópicas. A resposta a estas objeções só pode ser dada na prática política e participativa que já é uma realidade no Brasil e em outros países.[73]

A presença cada vez mais constante das práticas deliberativas no cenário brasileiro torna inquestionável a eficácia do direito à participação no combate aos males que atingem as sociedades. Isso porque, apesar de não representar a solução de todos os problemas sociais, a participação popular, por meio da deliberação pública, faz emergir uma consciência cidadã transformadora que procedimento nenhum é capaz de operar.

CONCLUSÃO

A proposta habermasiana da democracia deliberativa apresenta-se como um modelo aperfeiçoado da democracia participativa, haja vista fundar-se na tomada consciente de decisões, resultantes das práticas argumentativas racionais, operadas em uma esfera pública que assegure tanto a igualdade de acesso ao procedimento como a igualdade de poder decisório aos participantes, garantindo, por conseguinte, o respeito às minorias e uma maior inclusão social.

Assim, a grande diferença dessa teoria, a justificar sua adoção, reside no fato de priorizar a ação comunicativa nos processos públicos de decisão, na busca de um consenso que concilie as diferenças intrínsecas às sociedades plurais e reduza as desigualdades. Mais importante do que se ter a prevalência da vontade da maioria, é que essa vontade seja justificada e consciente, oriunda de um procedimento comunicativo entre pessoas livres e iguais, capazes não só de argumentar racionalmente acerca dos assuntos de interesse coletivo, mas, sobretudo, de fazer concessões em prol do

entendimento bom para todos, compatibilizando a efetivação de direitos fundamentais com o princípio da soberania popular.

A democracia deliberativa mostra-se, portanto, como a teoria que mais possui elementos para a concretização do direito fundamental à participação popular, com vistas ao aprimoramento da democracia e ao resguardo da dignidade de todo ser humano, valor maior do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, a esfera pública municipal destaca-se como espaço ideal para a realização de tais práticas. Isto porque o município, além de ser o local em que se dão os acontecimentos cotidianos, constitui um âmbito privilegiado de proximidade entre cidadãos, proporcionando tanto uma constatação mais fiel das necessidades do povo como permitindo a adoção das mais adequadas soluções.

No caso do Brasil, tanto a Constituição Federal de 1988 como a legislação infraconstitucional estabelecem práticas participativas e procedimentos deliberativos a serem efetivados na esfera municipal, como, por exemplo, as audiências públicas, o plano diretor participativo e o orçamento participativo.

Mas não só: além de já haver avanços nos tribunais pátrios, por meio de decisões que exigem a participação popular como requisito essencial para determinados processos decisórios, na prática, muitas são as experiências vivenciadas nos municípios brasileiros objetivando minorar os problemas sociais existentes e efetivando os direitos fundamentais das pessoas por meio da participação ativa e consciente do povo, em procedimentos de deliberação pública, fundados no agir comunicativo racional.

Na verdade, o que se percebe é que, apenas por meio da realização de procedimentos deliberativos calcados nessa prática dialógica entre participantes livres e iguais, dispostos a ceder ao melhor argumento em prol do que é melhor para todos, far-se-á possível uma mudança de paradigmas capaz de solidificar um espaço público mais justo e solidário.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANNNS, Klaus (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologia**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA, Maria Idalice Silva. Os significados da participação social no cenário atual. In: MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). **Movimentos sociais, educação popular e escola**. Fortaleza: UFC, 2003.

BLONDIAUX, Loïc. **Prendre au sérieux l'idéal délibératif**: un programme de recherche. Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montreal, 2004. Disponível em: <www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Blondiaux-conf2-novembre-2004-2.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Traduzido por: Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil], p. 25694. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil], p. 18769, de 08 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil] em 18 de maio de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9637.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 9.790, de 12 de novembro de 1998. Modifica dispositivo da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] em 13 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9700.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 19 de julho de 2000, p. 01. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9985.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União [Brasil], de 11 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 05 de maio de 2000, p. 01. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Reexame necessário nº 1.0327.04.012821-4/001**, Rel. Des. Duarte de Paula, Oitava Câmara Cível, julgado em 01 de setembro de 2005.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Representação de Inconstitucionalidade nº 2003.007.00051**, Rel. Des. Humberto de Mendonça Manes, Órgão Especial, julgado em 08 de agosto de 2005.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Ação Civil Pública nº 70017515719**, Rel. Des. Guinther Spode, Tribunal Pleno, julgado em 26 de março de 2007.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.008950-9**, Rel. Des. Monteiro Rocha, Tribunal Pleno, julgado em 21 de junho de 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **Municípios no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999a.

_____. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999b.

EISENBERG, José. Justificação, aplicação e consenso: notas sobre democracia e deliberação. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2007.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município. Disponível em: <http://www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/legislacao/lei_organica/menu_lom.htm#t1>. Acesso em: 02 jul. 2007

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**. Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GUÉDON, Philippe. Crise e participação. **Política Democrática**. Revista de política e cultura. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, n. 15, p. 48-52, jul., 2006.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différent? **Philosophiques**, v. 29, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/006250ar.html>>. Acesso em: 07 jun 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Traduzido por: George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Traduzido por: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v 2.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Traduzido por: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

HEYSSE, Tim. **Principes, possibilites et défis de la démocratie délibérative**. Fondation Roi Baudouin, 2006. Disponível em: <www.kbs-frb.be/files/db/fr/GOV-HEYSSE-FR.doc>. Acesso em: 08 jun. 2007.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública**. A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

JUCÁ, Roberta Laena Costa; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. **Nomos**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, v. 24, p. 75-86, jan./dez., 2005.

LEAL, Rogério Gesta. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular. **Revista de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 4, n. 9, p. 41-58, jul./set. 2003.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 141, p. 23-38, jan./mar., 1999.

MARCOCCIA, Rafael Mahfoud. O princípio da subsidiariedade e a participação popular. **Serviço Social e sociedade**, ano 27, n. 86, p. 90-121, jul. 2006.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e questionamentos dos sistemas de proteção social centralizados. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **Municípios no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. **Democracia participativa no Município**. São Paulo: Juarez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PACHECO, Regina Silva. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

RACIMO, Fernando M. **Democracia deliberativa**. Teoría y crítica. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.

SANTÍN, Janaina Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 121-131, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. O papel da produção de conhecimento na transformação social. **O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas**. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2004.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 1988**. Autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TENÓRIO, Fernando G.; MARQUES FILHO, Humberto. Cidadania Deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TORO, José Bernardo. **A construção do público**: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005.

VIEIRA, Suzana Gauer. A teoria democrática de Jürgen Habermas. **Unijus**, v. 4, n. 1, p. 11-37, ago. 2001.

[1] Ao que Norberto Bobbio denomina sociedade centrífuga. (BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Traduzido por: Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006, p.36).

[2] A despeito da distinção proposta por alguns autores entre espaço público e esfera pública, considera-se, no presente trabalho, que ambos representam a mesma idéia.

[3] C.f. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar 2006, p. 20.

[4] Nesse aspecto, corrobora-se o entendimento esposado por Loïc Blondiaux, que afirma: “Je suis conscient de la nécessité [...] de ne pas confondre participation et délibération. [...] S’il existe des dispositifs délibératifs non participatifs [...] et des procédures participatives qui peuvent être pas délibératives [...], les nouvelles formes démocratiques étudiées ici ont pour caractéristique principale de croiser ces deux dimensions, de relever tout à la fois de la ‘démocratie participative’ et la ‘démocratie délibérative’, au point de rendre assez artificielle l’opposition entre ces deux concepts aujourd’hui”. (BLONDIAUX, Loïc. **Prendre au sérieux l’idéal délibératif**: un programme de recherche. Conférence prononcée à l’Université du Québec à Montreal, 2004. Disponível em: <www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Blondiaux-conf2-novembre-2004-2.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2007).

[5] Dedicam-se também ao estudo da democracia deliberativa James Bohman, Joshua Cohen e John Rawls, dentre outros.

[6] Boaventura de Sousa Santos defende, justamente, essa nova racionalidade, asseverando que a democracia “[...] não poderá se concretizar se não houver uma outra forma de racionalidade”, se não for adotado um conhecimento mais amplo, principalmente que concilie os princípios de igualdade e de diferenças. (SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. O papel da produção de conhecimento na transformação social. **O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas**. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2004, p. 52-54). No mesmo sentido: LEAL, Rogério Gesta. As relações entre os poderes locais como base da sustentação política: descentralização e participação popular. **Revista de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 4, n. 9, p. 41-58, jul./set. 2003, p. 46; BARBOSA, Maria Idalice Silva. Os significados da participação social no cenário atual. In: MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org.). **Movimentos sociais, educação popular e escola**. Fortaleza: UFC, 2003, p. 260.

[7] HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Traduzido por: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 2, p. 21.

[8] Ibid., p. 24.

[9] Habermas aprofunda a questão da esfera pública na obra *Mudança estrutural da esfera pública* (2003).

[10] HABERMAS, 2003, op. cit., p. 50.

[11] Ibid., p. 19.

[12] Id. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Traduzido por: George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004, p. 285.

- [13] TORO, José Bernardo. **A construção do público:** cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005, p. 28-29.
- [14] GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différent? **Philosophiques**, v. 29, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/006250ar.html>>. Acesso em: 07 jun 2007.
- [15] SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa.** Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar 2006, p. 86.
- [16] GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença.** Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 158.
- [17] HABERMAS 2003, op. cit., p. 42-43.
- [18] SOUZA NETO, op. cit., p. 60.
- [19] RACIMO, Fernando M. **Democracia deliberativa.** Teoría y crítica. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006, p. 53.
- [20] EISENBERG, José. Justificação, aplicação e consenso: notas sobre democracia e deliberação. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2007.
- [21] GALUPPO, op. cit., p. 150.
- [22] HABERMAS, 2004, op. cit., p. 237.
- [23] RACIMO, op. cit., p. 54-55.
- [24] Ibid., p. 50.
- [25] HABERMAS, 2004, op. cit., p. 322.
- [26] VIEIRA, Suzana Gauer. A teoria democrática de Jürgen Habermas. **Unijus**, v. 4, n. 1, p. 11-37, ago. 2001, p. 20.
- [27] RACIMO, op. cit., p. 46.
- [28] HABERMAS, 2004, op. cit., p. 300.
- [29] HABERMAS, 2003, op. cit., p. 23.
- [30] HEYSSE, Tim. **Principes, possibilites et défis de la démocratie délibérative.** Fondation Roi Baudouin, 2006. Disponível em: <www.kbs-frb.be/files/db/fr/GOV-HEYSSE-FR.doc>. Acesso em: 08 jun. 2007.

[31] Apesar de se reconhecer a diferença existente entre cidade e município, adota-se, neste trabalho, o uso indiscriminado dos dois termos.

[32] Não obstante alguns autores sustentem posicionamento contrário, filia-se à corrente majoritária, consoante a qual os municípios fazem parte da Federação, equiparando-se, pois, aos Estados-membros.

[33] Sobre o tema, conferir SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 1988**. Autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 69-77; MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 94-113).

[34] RIALS apud BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, P. 32.

[35] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, P. 32.

[36] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 236.

[37] No mesmo sentido: DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999b, p.31.

[38] MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. **Democracia participativa no Município**. São Paulo: Juarez, 2005, p. 58.

[39] DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **Municípios no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999a, p. 6.

[40] Ibid., p. 20.

[41] HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000, p. 189.

[42] TORO, op. cit., p. 73.

[43] BARACHO, op. cit., p. 31.

[44] Ibid., p. 19.

[45] Ibid., p. 59.

[46] Ibid., p. 59.

[47] MARCOCCIA, Rafael Mahfoud. O princípio da subsidiariedade e a participação popular. **Serviço Social e sociedade**, ano 27, n. 86, p. 90-121, jul. 2006, p. 114.

[48] MERLIN, op. cit., p. 291.

[49] SANTÍN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 121-131, 2005, p. 128.

[50] AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004, p. 723.

[51] JUCÁ, Roberta Laena Costa; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. **Nomos**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, v. 24, p. 75-86, jan./dez., 2005, p. 81,

[52] MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e questionamentos dos sistemas de proteção social centralizados. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **Municípios no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 67.

[53] LEAL, op. cit., p. 52.

[54] A participação popular também está prevista na Lei Orgânica do Município de Fortaleza nos seguintes dispositivos: art. 67, parágrafo único, art. 95, II e § 7º, art. 112, art. 116, XI, art. 133, art. 173, §§ 1º, 2º e 12º, art. 184, art. 190, I e II, art. 191, III, art. 195, §§ 1º e 2º, art. 202, art. 206, art. 210, art. 217, art. 222, art. 239, art. 244, IV, art. 271, XII e XX, art. 276, art. 287, art. 296, parágrafo único, art. 297, XV, art. 302, IV, art. 303, V, “a”, art. 318, art. 319 e art. 2º e 6º do ADCT.

[55] OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 63.

[56] Aborda o tema com bastante clareza Rubens Pinto Lyra (1999), em artigo intitulado *As vicissitudes da democracia participativa no Brasil*.

[57] CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 223-224.

[58] Nesse sentido: TENÓRIO, Fernando G.; MARQUES FILHO, Humberto. Cidadania Deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 110.

[59] JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública**. A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 25.

[60] MERLIN, op. cit., p. 246-247.

[61] GUÉDON, Philippe. Crise e participação. **Política Democrática**. Revista de política e cultura. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, n. 15, p. 48-52, jul., 2006, p. 50.

[62] CARVALHO, op. cit., p. 227.

[63] DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 295.

[64] ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANN, Klaus (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologia**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004, p. 45.

[65] PACHECO, Regina Silva. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 47.

[66] DOWBOR, 1999a, op. cit., p. 23.

[67] Mandado de Segurança nº 24184/DF. Rel. Mina. Ellen Gracie, Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, julgado em 13/08/2003.

[68] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 20060020010729. Rel. Des. Getúlio Pinheiro, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, julgado em 30/05/07.

[69] Ação Civil Pública nº 70017515719. Rel. Des. Guinther Spode, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, julgado em 26/03/07.

[70] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.008950-9. Rel. Des. Monteiro Rocha, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, julgado em 21/06/06.

[71] Reexame necessário nº 1.0327.04.012821-4/001. Rel. Des. Duarte de Paula, Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, julgado em 01/09/05.

[72] Representação de Inconstitucionalidade nº 2003.007.00051. Rel. Des. Humberto de Mendonça Manes, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, julgado em 08/08/05.

[73] MERLIN, op. cit., p. 280.