

O NECESSÁRIO EMPODERAMENTO DO CIDADÃO À EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL À EFETIVA PARTICIPAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO-DELIBERATIVOS**THE NECESSARY EMPOWERMENT OF THE CITIZEN TO THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL: THE CONTRIBUTION OF SOCIAL CAPITAL TO EFFECTIVE PARTICIPATION IN THE DEMOCRATIC-PARTICIPATORY-DELIBERATIVE INSTRUMENTS****Denise Bittencourt Friedrich¹
Felipe Dalenogare Alves²****Resumo**

O presente trabalho expõe o resultado de uma pesquisa bibliográfica, concebida a partir do método fenomenológico-hermenêutico, para fins de abordagem, e monográfico, a título procedimental, acerca do necessário empoderamento do cidadão, no seio de sua comunidade, para a consolidação de resultados efetivos advindos das políticas públicas, que perpassasse por elementos relacionados à democracia, principalmente a participativa e deliberativa, e participação política, como pressupostos ao exercício da efetiva cidadania, para a qual o capital social é elemento fundamental, objetivando-se compreender o desenvolvimento da democracia, da construção da cidadania com os espaços de participação política e as práticas de deliberação no contexto democrático contemporâneo, além do porquê de ser o desenvolvimento do capital social requisito fundamental ao sucesso desse propósito. No decorrer do trabalho, buscou-se o esclarecimento de pontos importantes que permeiam a temática, como o seguinte problema: como o desenvolvimento do capital social pode contribuir para uma efetiva participação política do cidadão nos espaços propiciados pelos instrumentos participativo-deliberativos como as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas? Dentre os resultados encontrados, verifica-se que o aprimoramento do capital social, calcado na existência de confiança social, em normas de reciprocidade e em redes de engajamento cívico, pode contribuir para uma efetiva participação política do cidadão nos espaços propiciados pelos instrumentos participativo-deliberativos como as audiências públicas e os conselhos gestores, influenciando diretamente no efetivo sucesso das políticas públicas. Em sede de considerações finais, é possível apontar que o estabelecimento de políticas públicas, principalmente no âmbito local, voltadas ao fortalecimento do capital social, juntamente com as contribuições do comunitarismo responsivo – objeto de estudos futuros, é primordial ao sucesso da gestão compartilhada das políticas públicas.

¹ Professora no Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (Capes 5). Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Editora-Chefe da Revista do Direito (Qualis A2) do PPGD da UNISC. E-mail: d-friedrich@hotmail.com

² Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Capes 5). Professor no curso de Direito da Faculdade Antonio Meneghetti – AMF. Membro do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta”, coordenado pela Profª Pós-Dra Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado e financiado pelo CNPq e à Academia Brasileira de Direito Constitucional ABDConst, desenvolvido junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP), ligado ao PPGD da UNISC. Membro docente do Instituto Brasileiro de Direito – IbiJus e da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano. Bolsista CAPES/PROSUP (Tipo II). E-mail: felipe@estudosdedireito.com.br

Palavras-chave: capital social; cidadania; democracia deliberativa; participação política; políticas públicas.

Abstract

The present work presents the results of a bibliographical research, conceived from the phenomenological-hermeneutical method, for purposes of approach, and monographic, on a procedural basis, about the necessary empowerment of the citizen, within the community, for the consolidation of effective results derived from public policies, that goes through elements related to democracy, especially participatory and deliberative, and political participation, for which social capital is a fundamental element, aiming to understand the development of democracy, the construction of citizenship with the spaces of political participation and deliberation practices in the contemporary democratic context, and why the development of social capital is a fundamental requirement for the success of this purpose. In the course of this work, we sought to clarify important points that permeate the theme, such as the following problem: how the development of social capital can contribute to an effective political participation of the citizen in the spaces provided by the participatory-deliberative instruments such as public hearings and public policy management boards? Among the results found, it is verified that the improvement of social capital, based on the existence of social trust, norms of reciprocity and in networks of civic engagement, can contribute to an effective political participation of the citizen in the spaces provided by the participatory-deliberative instruments such as public hearings and management councils, directly influencing the effective success of public policies. In the final considerations, it is possible to point out that the establishment of public policies, mainly at the local level, aimed at strengthening social capital, together with the contributions of responsive communitarianism - the object of future studies, is paramount to the success of shared management of Public policies.

Keywords: share capital; citizenship; deliberative democracy; political participation; public policy.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica acerca do necessário empoderamento do cidadão, no seio de sua comunidade, para a consolidação de resultados efetivos advindos das políticas públicas, que perpassa por elementos relacionados à democracia, principalmente a participativa e deliberativa, e participação política, como pressupostos ao exercício da efetiva cidadania, para a qual o capital social é elemento fundamental.

O conceito de democracia vem, constantemente, sendo lapidado ao decorrer da própria existência da humanidade, associado aos direitos de participação política, afinal, não se pode negar que o ser humano é um animal político. Com isso, seja em um contexto de democracia participativa, seja em um ambiente democrático representativo, o direito a participar, politicamente, dos rumos da sociedade em que está inserido torna-se inerente à própria condição de ser humano e demandam instrumentos de deliberação.

A participação do cidadão na vida política da sociedade na qual está inserido é pressuposto fundante ao sucesso das políticas públicas, sendo propiciada, principalmente, por instrumentos de democracia participativo-deliberativa, como as audiências públicas, canal de comunicação entre o poder público e a comunidade, e os conselhos gestores de políticas públicas, de caráter híbrido, que, além de participar na implantação e implementação dessas políticas, demonstram-se importante espaço para o constante desenvolvimento do capital social.

A noção de capital social, cunhada por Putnam (2006), envolve desde uma rede organizada da sociedade civil (a exemplo das entidades de classe, dos sindicatos, ONGs), até as relações mais informais, como as relações de amizade e confiança em geral, uma vez que referem-se a aspectos da organização social, que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos (normas de reciprocidade), aumentando os melhoramentos ao investimento em capital físico e humano.

Nesse contexto, a pesquisa justifica-se pela necessidade de esclarecimento de importantes pontos que cercam a problemática que motiva a pesquisa, a qual encontra seu cerne na seguinte questão: como o desenvolvimento do capital social pode contribuir para uma efetiva participação política do cidadão nos espaços propiciados pelos instrumentos participativo-deliberativos como as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas?

Visando encontrar respostas ao problema, a pesquisa utilizou-se da abordagem fenomenológico-hermenêutica, eis que o fenômeno é essencial para o desvelamento da realidade, servindo-se, ainda, do método monográfico para fins procedimentais, objetivando-se compreender o desenvolvimento da democracia, da construção da cidadania com os espaços de participação política e as práticas de deliberação no contexto democrático contemporâneo, além do porquê de ser o desenvolvimento do capital social pressuposto fundamental ao sucesso desse propósito.

Dessa forma, o trabalho estruturou-se em três partes. Na primeira, busca-se expor noções essenciais à construção de um modelo democrático contemporâneo, com a compreensão da noção de democracia e seu desenvolvimento ao longo da própria história da humanidade, com o reconhecimento e proteção à participação política, bem como a importância das práticas democrático-deliberativas.

Em um segundo momento, serão analisadas as principais ferramentas de exercício da participação e deliberação sociais, perpassando por instrumentos como as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas, analisando sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro, suas características e as possibilidades de contribuição ao efetivo sucesso das políticas públicas.

Por fim, realiza-se um estudo acerca do capital social, almejando-se demonstrar o porquê deste ser requisito à efetiva participação do cidadão nos instrumentos participativo-deliberativos desenvolvidos no âmbito de sua comunidade, principalmente diante de um cenário, como o brasileiro, de apatia política e baixo engajamento com as questões públicas.

A CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO PRESSUPOSTO AO EMPODERAMENTO DO CIDADÃO

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que priorizou a descentralização político-administrativa, conferindo maior autonomia aos Estados e, principalmente, aos municípios, cresce de importância a participação política do cidadão, principalmente no âmbito do poder local, como protagonista em todo o processo de implantação e implementação, com a respectiva gestão das políticas públicas³.

³ Schmidt (2015, p. 72), em estudos acerca das convergências entre o comunitarismo e o capital social, expõe a visão dessas teorias, no sentido de conferir protagonismo ainda maior às comunidades, em detrimento à atuação estatal, no sentido de que “comunitaristas e estudiosos do capital social tem em comum a defesa da descentralização política, expressa no princípio de subsidiariedade – deixar que as

Se dentre os princípios fundamentais da República, a Constituição, em seu topo, prevê que todo o poder emana do Povo, que o exerce por intermédio de seus representantes eleitos ou diretamente, em conformidade com os instrumentos nela elencados, não se pode deixar de extrair a matriz constitucional dessa necessária participação em todas as etapas das políticas públicas.

Da própria obviedade do fundamento republicano decorre que, se o Povo (soberano) é detentor do poder, concedendo seu exercício (não a titularidade) a representantes eleitos, poderá ele (titular da soberania) participar de todo o processo de implantação e implementação das políticas públicas, incluindo a participação na detecção dos problemas sociais, a discussão da agenda, a formulação, a implementação, a fiscalização (controle) e a avaliação das políticas públicas.

Por certo é que, pelo prisma democrático contemporâneo, a participação social, como forma de empoderamento do indivíduo e, principalmente, de participação na atuação estatal, encontra suas bases na teoria rousseauiana, na qual se estabeleceu que ao povo (soberano) compete o poder de participar e fiscalizar as ações do Estado (expressão da vontade geral), fazendo sobressair a soberania popular⁴ aos interesses privados nos negócios públicos (CORREIA, 2005, p. 62-63).

Vê-se, portanto, que as bases de empoderamento do indivíduo no seio social onde vive, principalmente no âmbito local⁵, passa por conceitos como democracia, participação política e deliberação. Os direitos de participação política fazem parte da própria essência humana, no sentido de uma constante busca pela construção de um sistema democrático, enquanto

peçoas, as comunidades e as organizações intermediárias façam o que estiver ao seu alcance, atendo-se o Estado a realizar o que estiver acima desse nível. A descentralização e a subsidiariedade implicam em devolver à esfera comunal parte do que as esferas estatal e mercantil apropriaram ao longo do tempo, devolução que se justifica na medida em que a comunidade possui meios mais poderosos (a persuasão, a educação, a liderança) para a realização de aspectos do bem comum do que a coerção ou o auto interesse”.

⁴ Nino (2003, p. 133) destaca que a soberania popular assenta a primeira e mais tradicional justificação da democracia. Sob esta perspectiva, a democracia não se estabelece apenas com um governo para o povo, senão por um governo pelo povo.

⁵ Neste ponto, não se pode desconsiderar a advertência realizada por Schmidt (2015, p. 72), no sentido de que “o enfoque comunitário e de capital social estão diante de um mesmo risco: o *localismo*, ou seja, o foco exclusivo no espaço local e nas relações de proximidade, mais favoráveis ao senso de confiança interpessoal. No mundo globalizado, a construção de vínculos comunitários locais não pode estar dissociada de ações de amplo alcance, próprias das esferas de poder nacional e internacional. O viés localista deixa as comunidades despreparadas diante da dinâmica da globalização. Trata-se de articular o local com o global e combinar a descentralização das ações com a intersetorialidade e a coerência, indispensáveis às políticas públicas”.

membro de uma coletividade⁶. Seja como uma consequência natural, como acredita Aristóteles (1985, p. 1252a-1252b), seja por uma consequência convencional, como defende Rousseau (2015, p. 11) o ser humano é um animal político.

A construção da democracia constitui-se em um lento processo de afirmação, marcado por ascensões e regressões, desde sua forma primitiva, que remonta a 2.500 a.C, na Grécia Antiga (DAHL, 2001, p. 17)⁷. Uma participação popular mais significativa por parte dos cidadãos só veio a ocorrer, entretanto, a partir da Grécia Clássica e em Roma, em meados de 500 a.C, estabelecendo-se em sólidas bases, as quais perduraram por séculos, apresentando poucas alterações, sendo estas ocasionais (DAHL, 2001, p. 21).

Do conceito clássico desenhado por Aristóteles, extrai-se que a democracia é (juntamente com a monarquia e a aristocracia)⁸ uma forma de governo do povo, de todos os cidadãos, compreendidos, estes, como aqueles em pleno gozo dos direitos de cidadania⁹ (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINI, 1998, p. 319).

Em um conceito mais amplo de democracia, Aristóteles pressupõe algumas características: a) condições paritárias de participação no governo entre ricos e pobres; b) um pequeno número de cargos públicos; c) admissão a estes cargos por todos os cidadãos, sem exceção, inclusive aqueles que foram privados de seus direitos civis após o devido processo judicial; e d) a soberania da massa à própria lei, independente de quais sejam os direitos políticos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINI, 1998, p. 330).

⁶ Aristóteles (1985, p. 1253a) já dizia que “é claro, portanto, que a cidade tem precedência por natureza sobre o indivíduo. De fato, se cada indivíduo isoladamente não é autossuficiente, consequentemente em relação à cidade ele é como as outras partes em relação a seu todo, e um homem incapaz de integrar-se numa comunidade”.

⁷ Dahl (2001, p. 20) enfatiza que “durante todo o longo período em que os seres humanos viveram juntos em pequenos grupos e sobreviveram da caça e da coleta de raízes, frutos e outras dádivas da natureza, sem a menor dúvida, as vezes - talvez habitualmente - , teriam criado um sistema em que boa parte dos membros, animados por essa lógica da igualdade (certamente os mais velhos ou os mais experientes), participaria de quaisquer decisões que tivessem de tomar como grupo. Isto realmente aconteceu, conforme está bastante comprovado pelos estudos de sociedades tribais ágrafas. Portanto, durante muitos milhares de anos, alguma forma primitiva da democracia pode muito bem ter sido o sistema político mais ‘natural’”.

⁸ Platão, por sua vez, de quem Aristóteles foi discípulo, classifica em cinco as formas de governo: aristocracia, timocracia, oligarquia, democracia e tirania, sendo que só uma delas (a aristocracia) era boa (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINI, 1998, p. 320).

⁹ Para Aristóteles, “o nome de Democracia é atribuído à forma corrupta, sendo a mesma definida como o ‘Governo de vantagem para o pobre’ e contraposta ao ‘Governo de vantagem para o monarca’ (tirano) e ao ‘Governo de vantagem para os ricos’ (oligarquia). A forma de Governo que, na tradição pós-aristotélica, se torna o Governo do povo ou de todos os cidadãos ou da maioria deles é no tratado aristotélico governo de maioria, somente enquanto Governo de pobres e é, portanto, Governo de uma parte contra a outra parte, embora da parte geralmente mais numerosa” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINI, 1998, p. 320).

Já Rousseau (2015, p. 61-62) defende uma noção de democracia¹⁰ em que ocorra a ampla participação política direta dos cidadãos (todo ou, pelo menos, a maior parte do povo), ainda que reconheça que seu modelo jamais existiu e possivelmente não existirá, uma vez que a minoria ser governada pela maioria contraria a própria ordem natural¹¹.

Para tanto, o autor vislumbra quatro pressupostos ao sucesso de seu modelo de democracia, a saber:

1. Um estado territorialmente pequeno, a fim de que facilite a reunião do povo e que todos os cidadãos possam se conhecer;
2. Uma predominância de costumes simples, de modo que se evite uma grande demanda de assuntos (controversos) a serem deliberados;
3. Uma relativa igualdade entre as classes e as riquezas, pois quanto maior for a desigualdade aumenta-se a dificuldade de conciliação dos interesses e, por conseguinte, da manutenção da autoridade; e d) o desprendimento do luxo, que acaba corrompendo o rico (devido à posse) e o pobre (pela cobiça) (ROUSSEAU, 2015, p. 63).

Seja participando diretamente dos rumos da sociedade, seja permanecendo em suas casas e deixando o poder de decisão nas mãos de representantes eleitos para isso¹² (ROUSSEAU, 2015, p. 85) a soberania popular determina a vontade geral e esta deve guiar a atuação do Estado.

Há de se dizer que Rousseau compreendia a política intimamente ligada à moral, preocupando-se de como se poderia chegar, dentro do processo político, a soluções moralmente adequadas, mesmo que se possa realizar a crítica acerca de como seriam estabelecidas estas soluções (NINO, 2003, p. 134-135).

Bobbio (2014, p. 25) destaca que o regime democrático representativo é marcado pela “mobilidade da classe política”. Dito em outras palavras, não deve existir apenas uma classe política, mas outras em concorrência, de modo que haja uma constante renovação, pois quando não existirem classes políticas em concorrência, se estará diante de um regime aristocrático e não democrático.

¹⁰ Rousseau (2015, p. 61), a exemplo de Aristóteles, vislumbra três formas de governo, a depender da quantidade de membros que a compõe: a democracia; a aristocracia e a monarquia.

¹¹ Neste ponto, importante demonstrar a crítica de Ortega y Gasset (2007, p. 127): “Numa boa organização das coisas públicas a massa não atua por si mesma. Essa é sua missão. Veio ao mundo para ser dirigida, influída, representada, organizada – até para deixar de ser massa, ou, pelo menos, aspirar a isso. Mas não veio ao mundo para fazer tudo isso por si mesma”.

¹² Rousseau (2015, p. 61) enfatiza que, quando o cidadão deixa de se ocupar da coisa pública, preferindo ficar em casa e servindo com seu bolso (para a manutenção dos representantes) o Estado já se encontra próximo à ruína.

Corroborando com estas bases fundamentais, Dahl (2001, p. 99) expõe seis elementos que caracterizam um Estado considerado democrático, sendo eles a presença de representantes eleitos¹³, resultantes de eleições livres, justas e periódicas¹⁴, com ampla liberdade à expressão¹⁵ e pluralidade de fontes informativas¹⁶, com autonomia às associações (sindicais, partidárias, reivindicativas, dentre outras)¹⁷.

No mesmo caminho, Nino (2003, p. 104) destaca que, ainda que democracia não seja um conceito meramente descritivo, em que suas bases possam ser identificadas de plano, uma vez que são construídas por uma teoria moral, variando a depender de qual seja empregada, alguns institutos como eleições periódicas e liberdade de expressão podem ser considerados universais para qualquer sistema dito democrático.

Em maior ou menor medida, estas características, assim como o próprio regime democrático, foram derrubadas em dezenas de ocasiões no decorrer do século XX, o qual, após ver as quedas, presenciou, também, o triunfo da democracia. Isso porque as principais alternativas ao regime democrático não persistiram por muito tempo, a exemplo do nazismo, do fascismo, do leninismo e dos governos militares na América Latina (DAHL, 2001, 161-162).

A democracia deliberativa, por sua vez, demonstra-se importante elemento para o empoderamento do cidadão, eis que os direitos de participação política devem ser vislumbrados por um prisma que vai além da cidadania (ativa e passiva) reduzida ao direito de

¹³ Quanto a este primeiro elemento, entende-se que os representantes devem ser eleitos pelo sufrágio universal, ou seja, não se admitindo exclusões por razões de sexo, raça, religião, educação, dentre outras, sendo livre (sem qualquer tipo de coação) e secreto. (CARPIZO, 2010, p. 4). As limitações para concorrer devem ser mínimas também, restringindo-se às realmente necessárias, assegurando-se a proporcionalidade entre a necessidade e a restrição.

¹⁴ Aqui, expõe-se a necessidade de determinadas limitações às campanhas eleitorais, imposição de gastos máximos, restrições às contribuições privadas, equidade nos tempos disponíveis à propaganda eleitoral, proibição de práticas desleais e abusivas por parte de agentes estatais, partidos e candidatos, garantindo-se o equilíbrio de uma eleição que deve ser periódica, em prazos previamente definidos na Constituição, garantindo-se que não haja a perpetuação no poder (CARPIZO, 2010, p. 4-5).

¹⁵ A liberdade de expressão, no dizer de Bobbio (2015, p. 38), é indispensável ao próprio conceito de democracia. Somente a liberdade de expressão proporcionará o dissenso, sendo, este, uma característica essencial às democracias contemporâneas, afinal “num regime que se apoia no consenso não imposto de cima para baixo, alguma forma de dissenso é inevitável”. Assim, “apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real” (BOBBIO, 2015, p. 100-103). Isso corrobora com a afirmação de Dahl (2001, p. 99-100), no sentido de que “os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas, amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente”.

¹⁶ A democracia exige a pluralidade de meios e órgãos de informação, que a transmitam com transparência, liberdade, responsabilidade e comprometidos com a verdade (CARPIZO, 2010, p. 7).

¹⁷ As liberdades de reunião e de associação são inerentes à pluralidade contida nas democracias atuais (BOBBIO, 2015, p. 38). Em especial aos partidos políticos, os quais servem para agrupar indivíduos e representar interesses dos mais diversos (CARPIZO, 2010, p. 5).

eleger e ser eleito representante político. Dito de outro modo, participação política deve ser vista como “qualquer ação dos cidadãos dirigida a influenciar no processo político e em seus resultados. Estas ações podem direcionar-se à eleição dos cargos públicos e à formulação, elaboração e execução de políticas públicas que estes coloquem em execução ou à ação de outros atores políticos relevantes” (ANDUIZA; BOSCH, 2007, p. 26).

Em outras palavras, há de se dizer que o espaço compatível com um Estado dito democrático é aquele em que se fomenta e viabiliza possibilidades à interlocução social reflexiva, “oportunizando o surgimento de um processo de autopersuasão, no qual é impossível se pensar em não-participantes”¹⁸ (LEAL, 2006, p. 41). Para a consecução deste *locus* deliberativo, corroborando-se com Nino (2003, p. 202), diz-se que o diálogo é o principal instrumento à conversão das pretensões de autointeresse em pretensões imparciais, constituindo-se no caminho para se chegar no valor epistêmico do consenso.

Nino (2003, p. 204-205) afirma que, sob uma perspectiva deliberativa de democracia, a existência de um reduzido grupo de indivíduos que tomam decisões que afetarão a coletividade ocasiona um hiato no processo de deliberação, o que acarreta uma visão negativa acerca de sua confiabilidade¹⁹.

É em razão disso que se pode dizer que “a concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política”, de acordo com o qual “justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais” (COHEN, 2007, p. 122).

Para tanto, o “raciocínio público”²⁰ deve pautar a justificação política. Esta, por sua vez, pode ser apreendida por intermédio de um procedimento no qual os participantes,

¹⁸ Leal (2006, p. 41) destaca que “quando assim não age o Estado, há uma agudização na crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas e mesmo do poder instituído. O resultado de tudo isso é perceptível no atual estado da arte da Administração Pública brasileira, fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje no país”.

¹⁹ É sobre este aspecto que a contribuição do Capital Social, a ser trabalhado na última seção deste trabalho, assenta seus maiores resultados, uma vez que “a presença de capital social (conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital) tem sido apontada pela literatura internacional como fator de fortalecimento da democracia, do desenvolvimento e do combate à pobreza” (SCHMIDT, 2015, p. 71).

²⁰ Cohen (2007, p. 122) adverte que utiliza o termo “raciocínio público” e não “discussão pública” em virtude de que “uma visão deliberativa não pode ser distinguida simplesmente pela sua ênfase na discussão em vez de da barganha ou voto. Qualquer concepção de democracia – na verdade, qualquer concepção da tomada inteligente de decisão política – verá a discussão como algo importante, ainda que

mutuamente, consideram-se em igualdade material à deliberação. Por conseguinte, tanto a defesa quanto a crítica às instituições e programas tornam-se decorrentes do pluralismo, em um ambiente de cooperação para a consecução dos resultados dessas discussões (COHEN, 2007, p. 122-123).

Tem-se que o fundamento moral para este processo de justificação é encontrado comumente em distintas concepções de democracia, pois “as pessoas não deveriam ser meramente tratadas como objetos da legislação, como sujeitos passivos a serem governados, mas como agentes autônomos que fazem parte do governo de sua própria sociedade” (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 19-20).

Assim, em muito contribui a concepção comunitarista de Estado, principalmente no que tange à denominada “política do bem comum”, a qual “traduz-se no compromisso do Estado com um ‘conjunto central de valores’, definido com base no diálogo moral entre os membros da comunidade”²¹ (SCHMIDT, 2015, p. 58).

Esse conjunto central de valores deve contemplar, dentre outros, “o compromisso com as comunidades, a participação nos assuntos públicos, a proteção do meio ambiente, o respeito aos direitos humanos, a garantia de uma renda mínima para todos, a harmonização entre o interesse coletivo e a liberdade individual, e a construção da unidade respeitando à diversidade” (SCHMIDT, 2015, p. 58).

Assim sendo, a democracia deliberativa colabora fundamentalmente, à medida que o conceito de cidadão toma corpo, “apresentando ou respondendo a motivos, ou solicitando que seus representantes o façam, com o objetivo de justificar as leis sob as quais eles devem viver juntos”, sendo que esta motivação não apenas objetiva a produção de uma decisão justificável, mas, principalmente, a expressão de um valor que representa o respeito mútuo (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 20).

somente devido ao seu papel essencial de combinar informações contra um pano de fundo de assimetrias em sua distribuição”.

²¹ O sentido de comunidade, aqui empregado, dá-se pelo prisma comunitarista, do qual os teóricos do capital social constituem matriz teórica, pelo qual “as comunidades são a fonte mais provável de características próprias do bem comum. Alguns argumentaram que o termo ‘comunidade’ é tão vago que nem sequer pode ser definido. Em sentido contrário, os comunitaristas sustentam que a comunidade pode ser claramente definida como um grupo de indivíduos que possui duas características. A primeira é uma rede de relações afetivas, que muitas vezes se entrecruzam e reforçam umas às outras (ao invés de meramente relações individuais ou em cadeia). A segunda característica compartilhada pelos indivíduos de uma comunidade é o compromisso com um núcleo de valores, normas e significados compartilhados, bem como uma história e identidade coletivas - em suma, uma cultura moral particular. Os comunitaristas responsáveis (ou liberais) sustentam que a comunidade é basicamente um grande bem comum em si mesma, assim como uma fonte importante de outros bens comuns” (ETZIONI, 2016, p. 50) (Tradução livre).

Nesse sentido, importante a observação de Benhabib (1996, p. 70), acerca da deliberação no processo de elaboração da norma:

Só podem ser consideradas válidas (ou seja, moralmente vinculantes) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos os afetados por seus resultados, se esse acordo fosse alcançado como resultado de um processo de deliberação formado pelas seguintes características: 1) a participação na deliberação seja regulada por normas de igualdade e simetria; tendo todos as mesmas chances de iniciar atos de discurso, questionar, interrogar e iniciar o debate; 2) todos tenham o direito de questionar a pauta em discussão; e 3) todos tenham o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. Não há *prima facie* regras que limitem a agenda do diálogo, ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que serão afetados de modo relevante pela norma proposta em questão. (Tradução livre).

Enfim, é na democracia, em especial na deliberativa, que se encontra o ambiente mais favorável ao exercício dos direitos de participação política com o empoderamento do indivíduo no seio comunitário do qual é integrante, o que propicia o direito de participar ativamente em todo o processo das políticas públicas.

No contexto brasileiro, o engajamento do cidadão na vida pública do país, com o exercício da participação-deliberação, ainda encontra barreiras, com distintas faces, dentre as quais é possível verificar a apatia política e a ausência de instrumentos adequados de incentivo a essa participação.

Como exemplo, pode-se visualizar a baixa participação dos cidadãos nas audiências públicas, importante instrumento de viabilidade participativa (ainda que seja passível de críticas). Fontana e Schmidt (2015, p. 26), em estudo apresentando reflexões sobre a baixa participação popular nas audiências públicas, fazem os seguintes questionamentos:

O que pode explicar a inexistência de uma participação em massa da sociedade nas audiências? Seria a falta de uma linguagem acessível ao cidadão comum? Seria a ausência de um ambiente de diálogo? Seria a falta de divulgação adequada da realização das audiências e dos seus resultados? Seria a falta de aproximação com as comunidades e as redes de sociabilidade?

Os autores concluem que as respostas a essas questões passam pela falta de uma “cultura participacionista” do povo brasileiro, somada, dentre outras, às questões procedimentais que impõem obstáculos à formação de um consenso dialógico no âmbito destas audiências, bem como a falta de um esforço real dos governantes em dar valor às demandas e posições apresentadas pelos participantes (FONTANA; SCHMIDT, 2015, p. 26).

Esse déficit cultural voltado à participação social também é vista no âmbito dos conselhos gestores, importante ferramenta institucionalizada de deliberação, que, inevitavelmente, propicia a democratização na gestão das políticas públicas. Nesse âmbito, a apatia social não deixa de passar por questões como a ausência “de tradição participativa da

sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; à curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – pela maioria da população – de suas possibilidades” (GOHN, 2002, p. 23).

A participação política é indissociável à contemporânea noção de cidadania, principalmente ao considerarem-se os elementos constitutivos da definição traçada por Anduiza e Bosch (2007, p. 27) para aquela:

1. - Ações destinadas a influenciar a composição de órgãos e cargos representativos e ou executivos em um sistema político (participação em distintas atividades relacionadas com os processos eleitorais).
2. - Ações destinadas a influenciar as atitudes dos políticos sobre decisões que deverão tomar (desde o contato pessoal com ocupantes de cargos públicos até a participação em distintos processos participativos que estes possam disponibilizar na hora de tomar uma decisão).
3. - Ações voltadas a outros atores relevantes como empresas, corporações, organizações não governamentais (boicote a produtos).
4. - Ações de resposta a decisões já tomadas (participação em atos de apoio ou protesto a respeito de uma ação ou política).
5. - Participação em organizações, associações ou entidades de natureza política, ou seja, que buscam objetivos ou bens coletivos, ou influenciar na tomada de decisões (partidos, sindicatos, organizações ecologistas, pacifistas, pró-direitos humanos, grupos de ação local e comunitária, associações profissionais, grupos feministas, associações de defesa dos animais, etc). (Tradução livre).

Como visto, dentre os instrumentos participativo-deliberativos, presentes no sistema brasileiro, que mais propiciam essa aproximação do cidadão para a participação na vida política, estão as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas, os quais, ainda que não ocupados na plenitude pelo cidadão (para que muito a noção de capital social, como será visto na última seção do trabalho contribui), são espaços que trazem o cidadão para o processo de implantação (detecção dos problemas sociais, discussão da agenda e a formulação) e implementação (com a implementação propriamente dita, fiscalização e avaliação) das políticas públicas, como será visto a seguir.

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARTICIPATIVO-DELIBERATIVOS DE APROXIMAÇÃO E EMPODERAMENTO DO CIDADÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há consenso em relação a uma definição acerca do conceito de audiência pública²², constituindo-se, porém, em um instrumento pontual e específico de participação política do

²² O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social, em seu Art. 2º, inciso VIII, considera a seguinte definição: “audiência pública – mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”.

cidadão (individualmente ou em grupo organizado) a fim de ser ouvido (opinando e propondo²³) ou exercer seu papel de controlador social, seguindo-se regras de funcionamento normativamente pré-definidas²⁴.

Há audiências públicas constitucionalmente e legalmente obrigatórias e outras de convocação discricionária, como se verá a seguir. A invariável está na constatação de que sua destinação se dá a um fim específico, previamente definido e amplamente difundido.

Na Constituição Federal, a realização de audiências públicas está prevista no Art 58, § 2º, inciso II, como uma das atribuições das comissões parlamentares, tanto no Congresso Nacional, quanto em suas respectivas casas. Deve se observar que a competência para tratar do tema é concorrente, podendo haver também diferentes hipóteses de realização no âmbito das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas municipais e demais normas aprovadas por estes Entes.

Objetivando regulamentar as atribuições da Presidência da República, previstas na Lei nº 10.683/03, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), sendo que, dentre as diretrizes gerais dessa, está, além do reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia (com direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas) a necessidade de ampliação dos mecanismos desse controle.

O Decreto traz, além da definição de audiência pública (conforme já exposto em nota de rodapé anterior), esta, dentre outros instrumentos, como mecanismo de participação social para o diálogo entre a administração pública federal e sociedade civil. Da PNPS, decorre, ainda, que essa ferramenta deve observar algumas diretrizes mínimas, como:

1. A ampla e prévia divulgação do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;
2. Livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;
3. Sistematização das contribuições recebidas;

²³ O caráter consultivo e não deliberativo é uma das características inerentes às audiências públicas, diferentemente dos conselhos gestores que possuem traços deliberativos (BERNARDINI; MONTANDON, 2010, p. 84)

²⁴ No dizer de Subirats et al (2012, p.83), o consenso, ainda que relativo, entre os atores político-administrativos, os beneficiários atuais e demais grupos interessados, tem sido primordial para o sucesso de qualquer política pública a ser implementada. Constitui-se, assim, a audiência pública, importante canal de interlocução entre esses atores sociais.

4. Publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e
5. Compromisso de resposta às propostas recebidas.

Além da Política Nacional de Participação Social, vários são os dispositivos legais que fazem previsão às audiências públicas, inclusive no âmbito das agências reguladoras como menciona a PNPS²⁵, sendo, em determinados momentos de realização obrigatória, outros facultativa, conforme será exposto a seguir.

No âmbito do processo administrativo federal, a Lei nº 9.784/99 estabelece a possibilidade (facultativa à Administração), ante a relevância da matéria, de realização de audiência pública para debates sobre a matéria objeto do processo, sendo obrigatória ao poder público a apresentação dos resultados da dessa audiência e a indicação dos procedimentos adotados como razão de decidir.

A Lei nº 8.666/93, que trata das normas gerais de licitações e contratos administrativos, prevê a possibilidade de realização de audiências públicas previamente a qualquer licitação, sendo de realização obrigatória às de valor superior a R\$ 150 milhões.

A administração pública, para instaurar processo licitatório, como se sabe, deve possuir prévia dotação orçamentaria, sendo obrigatória a realização de audiência pública, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, conforme previsto na Lei Complementar nº 101/00. Ainda, por força da Lei nº 11.445, se o contrato administrativo tiver por objeto a prestação de serviços de saneamento básico, a realização de audiência pública prévia sobre o edital da licitação (em caso de concessão) e acerca da minuta do contrato é pressuposto de validade²⁶.

Na demarcação dos terrenos de marinha, prevista no Decreto-Lei nº 9.760/46, objetivando-se democratizar e propiciar a participação social, houve a imposição de audiência pública, por força da recente Lei nº 13.139/15, que deverá ser realizada pela União, preferencialmente, na Câmara de Vereadores do Município ou dos Municípios onde estiver situado o trecho a ser demarcado, a fim de que, além de serem colhidas plantas, documentos e

²⁵ Interessante ressaltar que, em seu Art. 20, o Decreto menciona expressamente a aplicação, no que couber, às agências reguladoras, dos dispositivos da Política Nacional aplicáveis às audiências públicas. Nesse plano, as audiências públicas são obrigatórias às iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que afetem direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão ou de consumidores e usuários dos bens e serviços, conforme a Lei nº 9.427/96 (ANEEL); Lei nº 9.478/97 (ANP), por exemplo.

²⁶ A audiência pública também é obrigatória à divulgação de propostas e planos de saneamento básico, sendo, porém, facultativa para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão desses planos.

outros elementos relativos aos terrenos envolvidos, sejam apresentadas à população interessada informações e esclarecimentos sobre o procedimento demarcatório. A audiência pública (se o município possuir população superior a 100.000 habitantes, serão realizadas obrigatoriamente duas) deverá ser comunicada à população em jornal de grande circulação local e no Diário Oficial da União com no mínimo 30 dias de antecedência.

No plano da política urbana, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) traz, dentre suas diretrizes, a realização obrigatória de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

No caso de haver impacto ambiental, a audiência pública é de caráter obrigatório para qualquer Ente da federação, conforme dispõe o Art 11, § 2º, da Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), tendo por objetivo apresentar aos interessados o conteúdo do produto em análise e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito, conforme preceitua o Art 1º da Resolução nº 09/1987 também do CONAMA.

Ainda no âmbito ambiental, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei nº 12.305/10 prevê que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências públicas.

Por sua vez, ao se tratar da Política Agrária, a audiência pública é obrigatória para a aquisição de imóveis rurais por compra e venda, a fim de implementação da política de desenvolvimento agrário, a ser realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, conforme o previsto na Instrução Normativa nº 83/2015, deste Instituto.

Como visto, verifica-se, considerando-se apenas o sistema normativo federal, em um rol exemplificativo, um considerável cabedal com previsão de realização de audiências públicas, ora obrigatórias, ora facultativas. Constata-se, diante do exposto, que a audiência pública se reveste em um importante instrumento de participação do cidadão na gestão das políticas públicas, restando, porém, um grande desafio: a mobilização e participação da sociedade, o que não deixa de passar pela necessidade de implementação de políticas públicas voltadas ao empoderamento e participação política do cidadão, para o que os estudos acerca do capital social em muito podem contribuir.

Seguindo-se na análise das ferramentas participativo-deliberativas, será analisado aquele que talvez se demonstre o principal meio da implementação de um modelo de

democracia deliberativa, que propicie uma gestão compartilhada das políticas públicas, os conselhos, com ênfase àqueles de atuação local.

Os conselhos gestores de políticas públicas, diferentemente das audiências públicas, que possuem caráter meramente pontual e opinativo, detêm característica permanente e deliberativa, também estando presentes na Política Nacional de Participação Social²⁷.

Os conselhos surgiram em um cenário de fragmentação Estado/sociedade, objetivando-se a articulação entre representantes da sociedade civil e do Poder Público para a canalização das demandas sociais e gestão de suas políticas, marcando um empoderamento do cidadão para que ele também passe a ser protagonista na construção da sua própria história (GOHN, 2004, p. 23).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, de caráter cidadã, adota a participação popular na formulação e implementação das políticas públicas, com destaque ao planejamento local (Art 29, XII), às ações e serviços destinados à saúde (Art 198, III), à assistência social (Art 114, VI), à educação (Art 206, VI) e à criança e adolescente (Art 227, § 1º). Há de se dizer que, atualmente, o sistema normativo acerca dos conselhos se ampliou de tal modo que quase a totalidade das políticas públicas possui um conselho gestor, a funcionar de modo colegiado e deliberativo, formado por distintos representantes do Estado e da sociedade.

Os conselhos, ainda ocupados timidamente pelo cidadão, resultam da reivindicada descentralização das estruturas de prestação de serviços à sociedade, sendo importantes ferramentas no âmbito da elaboração e negociação orçamentária, principalmente no poder local, constituindo políticas específicas, articuladas e mediadas nesse espaço de interação entre governo e população (GOHN, 1997, p. 318).

Não há de se desconsiderar que a construção desses espaços não tem sido fácil, principalmente ante as intensas disputas entre interesses (democráticos ou não) e a precária cultura democrática e participativa, que “se faz notar tanto na burocracia estatal como nas organizações da sociedade e no setor privado, dificultando a consolidação dos espaços de diálogo e negociação sobre as políticas” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 6).

Soma-se a isso o fato de que apenas a instituição e existência desses conselhos em pouco contribui para a formação democrática da decisão em matéria de políticas públicas, além de que a simples presença de representantes da comunidade na sua composição, ainda que se

²⁷ Pela definição do Decreto nº 8.243/14, contida em seu Art. 2º, inciso II, Conselho de Políticas Públicas é uma “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”.

constitua em prática democrática, não representa, necessariamente, que haverá uma decisão construída por intermédio de uma plural deliberação.

Desse modo, para o efetivo funcionamento de um conselho de políticas públicas, é necessária a presença de alguns pressupostos, dentre os quais a (1) formação híbrida, de modo que permita a máxima interlocução entre os diferentes segmentos de representação; (2) divulgação de suas competências, modo e local de funcionamento, possibilitando-se a interação entre ele e a comunidade destinatária das políticas resultantes; (3) interlocução linguístico-cognitiva compatível com o conhecimento e compreensão do homem médio, de modo que o entendimento e o debate da pauta em análise não restem prejudicados; (4) qualidade na deliberação, ou seja, incansável debate envolvendo todos os motivos, possibilidades e consequências da decisão a ser tomada; e (5) capacidade vinculante ao poder público das deliberações tomadas pelo conselho.

Esses cinco elementos não exaustivos nos parecem importantes, pois além de justificar a própria existência e atuação dos conselhos gestores, contribuem para atenuar a apatia política e atrair a atenção da comunidade para a importância dessa esfera de deliberação à definição dos problemas, inclusão na agenda, formulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

Em outras palavras, não basta apenas que se reconheça e fomente a participação de novos atores, como representantes dos sindicatos, movimentos sociais, ambientalistas etc, como interlocutores da cidadania, é necessário que essas pessoas saibam que sua participação será efetiva ao processo decisório e, por conseguinte, seu engajamento vale a pena (ALVES; LEAL, 2013, p. 498).

Desenvolvendo os cinco pressupostos cunhados no plano epistemológico e julgados fundamentais ao sucesso dos conselhos gestores como instância de deliberação e controle social, será constatado que não se tratam de requisitos estáticos, mas dinâmicos e complementares, sendo até sobrepostos.

Quanto à hibridez na composição dos conselhos, verifica-se, como já dito, que a Constituição de 1988 priorizou a descentralização política e econômica do Estado (conferindo grande responsabilidade e primazia ao Município), fazendo emergir novos atores públicos e privados, impondo-se um novo agir no trato político, qual seja, o de partilha nas decisões e no poder institucional, principalmente através da deliberação pública, notadamente no poder local. Com isso, passa-se à adoção do que podem ser chamados de “órgãos híbridos”, uma nova forma institucional, envolvendo a comunhão do espaço de deliberação entre diferentes atores

do Estado e distintos segmentos sociedade civil como forma de gestão das políticas públicas (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 20).

No que tange à divulgação de suas competências, modo e local de funcionamento, possibilitando-se sua interação com a comunidade destinatária das políticas resultantes, tem-se que o conselho não é um órgão de representação absoluta. Significa dizer que os representantes que o compõe, ainda que formem a hibridez, não são “detentores de uma única verdade”, devendo, também, interagir, ouvir e deliberar com a comunidade. Para tanto, uma importante ferramenta de que dispõem os conselhos são as conferências de políticas públicas, também constituídas em espaços institucionais de ampla participação e deliberação que podem ser convocadas a qualquer tempo e para qualquer pauta por resolução dos respectivos conselhos (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 249-250).

No tocante à interlocução linguístico-cognitiva compatível com o conhecimento e compreensão do homem médio, Leal (2013, p. 209) chega a afirmar que a comunicação que se estabelece no âmbito dos conselhos chega a ser ficcional. Isso porque o poder público, muitas vezes, utiliza-se de “um grau de complexidade e especificidade que vão desde sua dimensão gramatical/linguística à sua operacionalização, eis que conta com universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência”. Por conseguinte, essa prática “deixa os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão sgnica dos seus enunciados e discursos, o que inviabiliza, por consequência, a compreensão de suas práticas, eis que decorrência da operacionalização daqueles conceitos e discursos” (LEAL, 2013, p. 210-211).

Tratando-se da qualidade na deliberação, parte-se de que o amplo debate acerca de todas as circunstâncias envolvendo a pauta é pressuposto à deliberação. Diz-se isso porque, muitas vezes, não há um processo de democratização do discurso, com pleno envolvimento de seus participantes, “eis que, geralmente, se dão de forma preordenada e com pautas decisórias já estabelecidas, com baixíssimos níveis de reflexividade para com os membros da comunidade atingidos pelas decisões tomadas e executadas” (LEAL, 2013, p. 209).

Por sua vez, a necessidade de vinculação do poder público às decisões deliberativas do conselho possui um poder simbólico que vai além da democratização decisória, constituindo-se elemento de incentivo à participação cidadã e ferramenta de desconstituição da apatia política, pois “se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena” (LEAL, 2008, p. 15).

Ressalta-se, por fim, que as audiências públicas e os conselhos gestores, atuantes nos mais distintos ramos e presentes em praticamente a totalidade das políticas públicas, constituem-se na mais preciosa ferramenta de implementação democrático-participativo-deliberativa, revestindo-se importante espaço de engajamento político a ser ocupado por diferentes atores sociais, integrantes das mais diversas parcelas da sociedade, mas que necessita de importantes aprimoramentos, principalmente no que tange ao ser poder de fiscalização e controle²⁸, além da efetiva e qualitativa participação do cidadão, para o qual o desenvolvimento do capital social poderá contribuir de forma eficaz, como será visto a seguir.

O DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL SOCIAL COMO PRESSUPOSTO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO-DELIBERATIVOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como exposto na primeira seção, as democracias na contemporaneidade se caracterizaram a partir de aspirações acrescidas ao decorrer do tempo, a exemplo da democracia participativa e da deliberativa (BUCCI, 2013, p. 94), para as quais as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas²⁹, se efetivamente ocupados pelo cidadão, são importantes instrumentos de engajamento político, do qual o capital social é pressuposto.

²⁸ A afirmação é corroborada empiricamente por Nascimento (2010, p. 213-214) que, em pesquisa de campo premiada no 5º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União – CGU, realizando um comparativo entre a efetividade do controle realizado pela CJU e o controle social realizado pelos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar – CAE, constatou que “em relação às falhas ou irregularidades detectadas na execução do PNAE, enquanto a CGU, durante um período médio de fiscalização de uma semana, detectou 8,2 irregularidades por município, os conselhos, em um período médio de 15,7 meses, detectaram 1,7 irregularidades por município. Enquanto a CGU detectou falhas em todos os municípios, quatro CAE’s não relataram nenhuma falha na execução do PNAE em sua cidade. Para completar, das 82 falhas detectadas pela CGU, somente 5 (6,1%) foram detectadas pelos conselhos, sendo que em sete municípios o CAE não relatou nenhuma das falhas. Enquanto do ponto de vista da CGU a execução do PNAE foi problemática em quase todos os municípios (à exceção de Pirambu, cujas falhas não foram consideradas graves), o cenário apresentado pelos conselhos é totalmente diverso, dando a impressão de que o programa estaria sendo executado de forma regular”.

²⁹ Há de se dizer que “toda a política pública aponta a uma resolução de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental. Representa, pois, a resposta do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social julgada politicamente como inaceitável. É necessário assinalar que são os sintomas de um problema social que habitualmente constituem o ponto de partida de da <<tomada de consciência>> e do debate sobre a necessidade de uma política pública (por exemplo, a falta de moradia, a degradação do meio ambiente, a delinquência causada pela dependência de drogas, uma alta taxa de desemprego, etc)” (SUBIRATS et al, 2012, p. 35). Desse modo, nos parece impositivo que a identificação e o reconhecimento desses problemas passe pela comunidade, o que será possível por intermédio das audiências públicas e dos conselhos gestores.

A noção de capital social, cunhada por Putnam (2006, p. 177), envolve desde uma rede organizada da sociedade civil (a exemplo das entidades de classe, dos sindicatos, ONGs), até as relações mais informais, como as relações de amizade e confiança em geral³⁰, uma vez que, para o autor, refere-se a aspectos da organização social, que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos³¹ (normas de reciprocidade), aumentando os melhoramentos ao investimento em capital físico e humano³².

O sucesso dos instrumentos participativo-deliberativos exige que haja uma relação de igualdade entre o Estado e o cidadão eis que, nesses espaços, como já visto, o diálogo é elemento essencial ao consenso. Neste ponto, a contribuição de Putnam (2006, p. 128) é essencial, à medida que assenta o entendimento de que “as redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente”. Assim sendo, “a comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento político, a cooperação e a honestidade. O governo funciona” (PUTNAM, 2006, p. 128).

Por conseguinte, “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas

³⁰ Sobre este aspecto, importante a observação de Schmidt (2014, p. 127-128), acerca do contraponto realizado por Etzioni à teoria do capital social de Putnam, no sentido de que “Etzioni, de modo geral, desenvolve análises próximas àquelas de Robert Putnam e outros teóricos do capital social, particularmente no que diz respeito à influência de fatores sociais na economia. Ele avalia que seu conceito de capital social (laços sociais e normas de reciprocidade) é, em boa parte, convergente com o conceito de comunidade, mas sua principal restrição a Putnam é a despreocupação com os valores morais das associações e das organizações: ‘sem valores compartilhados, as comunidades não são capazes de resistir a forças centrífugas’; as entidades comumente vistas como comunidades tendem a ter um núcleo de valores compartilhados e por isso ‘os principais pilares da comunidade não podem ser ligas de boliche, sociedades de observação de aves e clubes de xadrez. Embora elas possam fornecer alguma medida de laços sociais, ainda que bastante tênues, são triviais como fontes de novas formações de valores morais comuns’”.

³¹ Utilizando-se da observação de Baquero (2006, p. 41), para compreender como o capital social pode contribuir para uma participação efetiva do cidadão nos instrumentos participativo-deliberativos, tem-se que “o modelo de Putnam, apesar de todas as críticas a ele feitas, é essencial para compreender o papel do capital social e as características da organização social e da cultura para melhorar a eficiência da sociedade, por meio da facilitação das ações coordenadas. O pressuposto fundamental da teoria de capital social é de que, tanto no sentido econômico quanto político, a cooperação voluntária é imperativa para alcançar objetivos comuns. Essa cooperação é viabilizada pela confiança interpessoal, pela reciprocidade entre os cidadãos, pelas redes de envolvimento cívico e pela predisposição das pessoas em se envolver em atividades coletivas. Não se trata de sociabilidade e sim de predisposições atitudinais por parte das pessoas, no sentido de estarem estimuladas a se envolver em ações que redundem na obtenção de um bem coletivo. É um agir coletivo e consciente promovido pelo desejo da melhoria da qualidade de vida de uma comunidade”.

³² O conceito do autor corrobora com a constatação de que “em uma dada comunidade, desde que se disponha de recursos materiais (capital físico) e de pessoas engajadas (capital humano), o capital social amplia a capacidade de ação coletiva e é um otimizador tanto do capital físico quanto do humano” (TONELLA, 2004, p. 147).

de participação cívica” (PUTNAM, 2006, p. 177). Verifica-se que sem esta colaboração espontânea por parte do cidadão não haverá sucesso dos instrumentos participativo-deliberativos trabalhados acima.

Uma das formas essenciais de capital social são os sistemas de participação cívica. Assim, “quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo” (PUTNAM, 2006, p. 183), pois para que se possa ter uma democracia consolidada, é necessário que se tenha uma cidadania forte, para a qual participação e comunidade cívica são pressupostos, o que exige que os indivíduos concentrem parte de suas energias, que geralmente utilizam na dimensão privada, aos assuntos públicos, ainda que se reconheça a dificuldade da construção desses espaços de participação em tempos pós-modernos (SCHMIDT, 2015, p. 70-71).

A consolidação do capital social, por intermédio de uma comunidade cívica, é indispensável para o sucesso e efetivo empoderamento por parte da comunidade dos espaços participativos propiciados pelas audiências públicas e deliberativos eminentemente proporcionados pelos conselhos gestores de políticas públicas, principalmente quando se fala dos conselhos municipais no âmbito das comunidades.

Isso porque “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos”, assim, tem-se que “o significado básico da virtude cívica parece residir em ‘um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular’”³³ (PUTNAM, 2006, p. 101).

Desse modo, a participação do cidadão em processos participativos e deliberativos é fundamental para a reversão de um quadro de apatia política, reduzida ao voto em dia de eleição, pois colabora para a construção de um contemporâneo projeto de democracia e de cidadania nos quais as pessoas adquirem a capacidade de transmutação de interesses puramente pessoais e individuais e projetos de amplitude coletiva (SACCHET, 2009, p. 313).

Para tanto, “a inclusão cidadã tem que ir além das imposições do Estado e deve envolver um efetivo empoderamento dos cidadãos para um papel mais protagônico na política”, não se reduzindo à participação nas eleições em um contexto marcado pelas

³³ De acordo com Schmidt (2011, p. 306), “o efeito dos sistemas de participação cívica se deve a quatro fatores: (a) ‘eles aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual’; (b) ‘eles promovem sólidas regras de reciprocidade’; (c) ‘eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos’; (d) ‘eles corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações’”.

desigualdades sociais, como o brasileiro, para o qual a promoção de capital social, via empoderamento societário dos cidadãos, é indispensável (BAQUERO, 2006, p. 40).

Como já dito, para uma participação qualitativa do cidadão nesses espaços, há de haver a reciprocidade estatal, no sentido de abrir as portas ao cidadão, dialogar e reconhecer seus anseios, sugestões e decisões. Sem esta, para que se demonstre que a participação social vale a pena, o espírito de pertencimento comunitário não será despertado.

Dito de outro modo, representa expressar que, no debate travado na arena participativo-deliberativa, não pode haver vencidos e vencedores, pois em uma comunidade cívica, em que o capital social encontra-se arraigado, "os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes. A comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões públicas, mas são tolerantes com seus oponentes" (PUTNAM, 2006, p. 102).

Com isso, tem-se que o fortalecimento do capital social exige normas de reciprocidade (não apenas do Estado com o cidadão, tampouco deste com aquele, mas, principalmente, entre os próprios membros da comunidade), o que faz com que se fortaleça a confiança social, fazendo emergir um ambiente de cooperação forte e, por consequência, de ocupação dos espaços propiciados pelas audiências públicas e pelos conselhos.

Putnam (2006, p. 181-182) classifica a reciprocidade em dois tipos: (1) a balanceada ou específica e (2) a generalizada. A primeira condiz à troca direta entre bens (não apenas compreendidos aqueles de valor econômico) de igual valor, como no caso de uma troca nos dias de folga entre dois colegas de trabalho. A segunda, que mais nos interessa à democracia participativa e deliberativa, trata de uma contínua relação de troca que a qualquer momento pode apresentar desequilíbrio ou falta de correspondência, supondo, porém, mútuas expectativas, o que colabora para coibir o oportunismo e tratar dos problemas da ação coletiva.

Com a autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros, o que faz sobressair a importância do poder local como instância territorial que concentra as energias e forças sociais da comunidade, não é forçoso perceber que é neste âmbito que se encontrará a fonte principal de emergência do capital social, que, juntamente com solidariedade e coesão social, gerará autoconfiança nos munícipes, que externarão forças emancipatórias, fonte para mudanças e transformações sociais que impactarão diretamente nas políticas públicas (GOHN, 2004, p. 24).

Nesse sentido, há de se conferir destaque à comunidade na construção de uma boa sociedade, eis que ela possui papel central na vida social³⁴ (SCHMIDT, 2011, p. 302). Não é em vão, portanto, que muitos dos conselhos gestores são, inclusive, denominados de conselhos comunitários:

Considera-se dessa forma que os Conselhos podem ser um espaço de encontro entre a sociedade e o Estado. Um espaço que manifesta a democracia, a flexibilidade, o envolvimento e a comunicação entre os participantes. Um espaço em que a coprodução pode se manifestar e contribuir para o incremento do capital social do município. O capital social, compreendido como a capacidade das pessoas trabalharem em conjunto e se articularem em grupo e/ou organizações para o bem comum, pressupõe a coprodução dos serviços públicos. Baseadas, portanto, no envolvimento dos indivíduos em atividades coletivas é que as políticas públicas para o desenvolvimento local, tanto na fase da formulação quanto na da implementação, tornam-se mais eficientes. Desenvolvimento local pressupõe, assim, a existência de redes de compromisso cívico, riqueza de tecido associativo e confiança entre os membros de uma comunidade (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011, p. 56).

Quer se dizer, com isso, que ao se valorizar a comunidade, a vislumbrando por um prisma que vai além de Estado e mercado, se incrementa o capital social. Em decorrência, aquele possui um papel primordial à criação (normativa e pragmática) de espaços de coprodução, que, além de normas prevendo instrumentos de participação e deliberação no âmbito comunitário, propicie uma educação voltada à cooperação e construção de redes de confiança e participação social³⁵. Isso porque é necessário transpor as barreiras impostas principalmente pela apatia política. Assim, “a emergência de uma nova cultura política é uma das condições para a plena participação de diferentes segmentos” (TONELLA, 2004, p. 147).

Significa dizer que é necessária, no contexto brasileiro, de histórica incidência negativa de constituição de capital social, a exemplo da falta de capacidade associativa, a incorporação de estratégias governamentais de promoção de políticas públicas socialmente orientadas que consolidem alternativas propositivas para o fortalecimento da sociedade e valorização do cidadão no processo de construção democrática (BAQUERO, 2006, p. 29).

³⁴ Schmidt (2011), em didático e minucioso estudo acerca do comunitarismo, identifica suas nove matrizes teóricas formadoras, dentre as quais as teorias do capital social, a saber: (1) a tradição aristotélica como a primeira matriz; (2) a tradição judaico-cristã como segunda matriz; (3) a tradição utópica como terceira matriz; (4) o liberalismo como quarta matriz; (5) o ideário socialista e anarquista como quinta matriz; (6) os estudos sociológicos sobre comunidade como a sexta matriz; (7) o pensamento autoritário como sétima matriz; (8) o republicanismo cívico e as teorias do capital social como a oitava matriz; e (9) o comunitarismo responsivo como nona matriz.

³⁵ Concordando-se com Tonella (2004, p. 148), “é-nos de valia o modelo de governança democrática proposto por Putnam no qual a existência de segmentos organizados em associações de interesses formularia suas demandas de forma que o poder público as tivesse por referência. Além disso, acredita-se que a prática associativa solidária contribua para superar obstáculos produzidos por séculos de participação restrita. O determinismo presente nos escritos de Putnam pode ser superado ao se constatar que o capital social pode ser estimulado a partir de inserções efetivadas por diversos agentes, inclusive os governos locais comprometidos com a ampliação da participação democrática”.

Percebe-se que “capital social é sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital, sendo a formação do estoque de capital social resultado de um longo processo histórico” (FREY, 2003, p. 176). Nessa construção, “o governo pode ser o problema ou a solução. Muitos dos mais criativos investimentos em capital social na história da América foram resultado direto de política de governo” (PUTNAM, 2000, p. 413).

CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, verifica-se que a construção da noção de democracia é constantemente construída ao decorrer da própria história da humanidade, enfrentando momentos de ascensão e de declínios, porém, ao final, sempre se sobressaindo aos regimes antidemocráticos.

Seja diretamente ou por intermédio de representantes, o ser humano sempre lutou e buscou, eis que inerente à sua própria condição, participar dos rumos sociais do local onde vive, em um contexto de participação política e desenvolvimento da cidadania, para a qual as práticas democrático-deliberativas demonstram-se importantes arenas.

Para tanto, o desenvolvimento de instrumentos como as audiências públicas, de caráter consultivo, e os conselhos gestores de políticas públicas, com característica deliberativa, demonstram-se importantes espaços de participação política, embora o cenário atual ainda seja de falta de incentivo à participação cidadã por parte dos governantes e de apatia e ausência de resultados efetivos quando utilizados, sendo, o capital social, elemento fundamental à sua superação, principalmente no que tange à noção de “bem comum”.

Verificou-se que, normativamente, há a previsão da realização de audiências públicas para diversas frentes de atuação política, bem como a previsão de conselhos gestores para praticamente todas as áreas de incidência das políticas públicas, principalmente no âmbito do poder local, mas que não são efetivamente empoderados pelo cidadão.

Este empoderamento passa, necessariamente, pela consolidação do capital social. Há de se reconhecer que, historicamente, o cenário brasileiro é de déficit deste capital, principalmente pela baixa participação cívica, insto é, engajamento do indivíduo aos assuntos públicos, que dizem respeito à comunidade em que vivem.

Assim, tem-se que o fortalecimento do capital social passa por vários elementos, dentre os quais a exigência de normas de reciprocidade, não exclusivamente do Estado com o cidadão,

tampouco deste com aquele, mas, principalmente, entre os próprios membros da comunidade, o que faz com que se fortaleça a confiança social, fazendo emergir um ambiente de cooperação forte e, por consequência, de ocupação desses espaços.

Por derradeiro, conclui-se que, no cenário brasileiro, o capital social só se desenvolverá em um ambiente democrático saudável e vital a ser construído ao longo de um processo histórico para o qual as ações governamentais, principalmente com o estabelecimento de políticas públicas voltadas ao seu aprimoramento, poderão ser o problema ou a solução.

Assim, dentre os resultados encontrados, verifica-se que o desenvolvimento do capital social, calcado na existência de confiança social, em normas de reciprocidade e em redes de engajamento cívico, pode contribuir para uma efetiva participação política do cidadão nos espaços propiciados pelos instrumentos participativo-deliberativos como as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas, influenciando diretamente no efetivo sucesso das políticas públicas.

Em sede de considerações finais, é possível apontar que o estabelecimento de políticas públicas, principalmente no âmbito local, voltadas ao fortalecimento do capital social, juntamente com as contribuições do comunitarismo responsivo – objeto de estudos futuros, é primordial ao sucesso da gestão compartilhada das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *Apresentação*. In: (Org). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. O controle social como contraponto\complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais. In: **Unesc International Legal Seminar**. v. 2. n. 1. Chapecó: EdUNOESC, 2013.

ANDUIZA, Eva; BOSCH, Agustí. **Comportamiento político y electoral**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2007.

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: EdUNB, 1985.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In: **Teoria & Sociedade**. n. esp. "Instituições híbridas e participação no Brasil e na França". Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BAQUERO, Marcelo. *GLOBALIZAÇÃO E DEMOCRACIA INERCIAL: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa?* In: BAQUERO, Marcelo. CREMONESE, Dejalma (Orgs). **Capital Social: Teoria e Prática**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BENHABIB, Seyla. *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. In: BENHABIB, Seyla. (Ed). **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BERNARDINI, Marcelo de Mendonça; MONTANDON, Daniel Todtmann. *Políticas urbanas em São Paulo: impasses da avaliação*. In: ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (Orgs). **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

_____. **Qual democracia?** Trad. Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 2014.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. I. Trad. Carmen C Varriale et al. Brasília: EdUNB, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____**Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____**Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____**CONAMA. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____**Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

_____**INCRA. Instrução Normativa nº 83/2015.** Estabelece diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_83.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARPISO, Jorge. *El contenido Material de la democracia: tendencias actuales del Constitucionalismo Latinoamericano.* In: BOGDANDY, Armin von. PIOVESAN, Flavia. ANTONIAZZI, Mariela Morales (Orgs.). **Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COHEN, Joshua. Procedimento e Substância na Democracia Deliberativa. In: WERLE, Denílson Luís; MELO, Rúion Soares (Orgs.). **Democracia Deliberativa.** São Paulo: Singular, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira:** mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. Tese (doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Recife: UFPE, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9680>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia.** Trad. Beatriz Sidou. Brasília: EdUNB, 2001.

ETZIONI, Amitai. The standing of the public interest. In: **Revista do Direito.** v. 2, n. 49. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7896>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? In: **Revista Brasileira de Ciência Política.** n. 7. Brasília, 2012.

FONTANA, Eliane; SCHMIDT, João Pedro. *Por que o povo não participa?* Reflexões sobre a baixa participação popular nas audiências públicas à luz da teoria comunitarista e do capital social. In: GORCZEWSKI, Clovis (Org). **Direitos Humanos e Participação Política.** v. 6. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. In: **Revista Política & Sociedade.** n. 2., 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. In: **Cadernos Metrópole**. n. 7, 2002.

_____. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. In: **Revista Saúde e Sociedade**. v. 13. n. 2., 2004

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **O que significa democracia deliberativa**. Trad. Bruno Oliveira Maciel. **Revista brasileira de estudos constitucionais**. v. 1, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil**. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 8. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2013.

NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. **A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público**. In: **Prevenção e combate à corrupção no Brasil: V Concurso de Monografias da CGU – Trabalhos Premiados**. Brasília: CGU, 2010.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Trad. Roberto P. Saba. 1. reimp. Barcelona: Gedisa, 2003.

ORTEGA Y GASSET, José. **A Rebelião das Massas**. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone: The collapse and revival of American community**. New York: Simon & Schuster, 2000.

_____. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. Trad. Luiz Alberto Monjardin. Rio de Janeiro: EdFGV, 2006.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clenia de. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos**. In: **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**. v. 14. n. 3. Brasília, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2015.

SACCHET, Teresa. **Capital social, gênero e representação política no Brasil**. **Revista Opinião Pública**. v. 15. n. 2, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. **Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica**. In: **Revista Ciências Sociais Unisinos**. v. 47. n. 3. São Leopoldo: Unisinos, 2011.

_____. **AMITAI ETZIONI E O PARADIGMA COMUNITARISTA: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo**. In: **Lua Nova**. n. 93. São Paulo, 2014.

_____. Comunitarismo e Capital Social: convergências. **Revista Debates**. v. 9. n. 2. Porto Alegre, 2015.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.

TONELLA, Celene. AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. n.106. Curitiba, 2004.

Trabalho enviado em 04 de janeiro de 2017.

Aceito em 25 de abril de 2017.