

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ROGERIO FAVRETO

**DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO ESTADO:
UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL**

PORTO ALEGRE
2016

ROGERIO FAVRETO

**DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO ESTADO:
UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Thadeu Weber

PORTO ALEGRE
2016

ROGERIO FAVRETO

**DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO ESTADO:
UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: 22 de dezembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro

Prof^a. Dr^a. Regina Linden Ruaro

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Prof. Dr. Thadeu Weber - PUCRS

PORTO ALEGRE
2016

RESUMO

O presente texto de dissertação inicia com breves anotações sobre a evolução do conceito histórico de democracia e sua fundamentação teórica, seguido de apontamentos sobre fragilidades do sistema representativo e sua combinação a democracia direta. Aborda a evolução democrática do Estado e afirmação da democracia participativa, dentro da convivência necessária e combinação com a representatividade política, como estrutura do Estado Democrático de Direito. Nesse espectro, aprecia-se a participação social no plano constitucional, a partir do preceito basilar da cidadania e outros instrumentos de democracia direta previstos na Carta Federal. O tema central encontra-se na defesa da participação social na organização e gestão do Estado como uma garantia constitucional do cidadão, decorrente da cidadania política e instrumentos de democracia direta, desde os conselhos populares e todas as diretrizes democratizantes do Estado Democrático de Direito. A efetivação da garantia constitucional de participação social na gestão do Estado é defendida a partir da suficiência das previsões constitucionais garantidoras da cidadania e democracia direta, passando pela compreensão da desnecessidade de regulamentação e seus limites, bem como a exemplificação de legislações infraconstitucionais adequadas e eventuais inconstitucionalidades por restrição. Ao mesmo tempo, é defendido o poder-dever do Estado e seus governantes na indução e garantia da efetividade da participação social, bem como os limites do instituto. Como defesa e importância da participação social, são destacadas algumas experiências exitosas na gestão do Estado, no plano dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. As conclusões fixam-se na defesa da participação social como uma garantia constitucional, necessária e fundamental para a democratização da gestão pública, exercida como direito fundamental da cidadania e em combinação com o sistema de representação política.

Palavras-chave: Democracia representativa e participativa. Cidadania. Participação popular. Garantia constitucional. Orçamento participativo.

ABSTRACT

The present dissertation begins with brief observations about the evolution of the historical concept of democracy and its theoretical basis, followed by elucidations on the representative system's frailties and its direct combination with democracy. The monograph approaches the State's democratic evolution and assertion of participatory democracy, within the necessary coexistence and combination with political representation, as the Democratic State of Law's structure. In this perspective, the social participation in the constitutional outline is analyzed from the fundamental precept of citizenship and other instruments of direct democracy established by the Federal Constitution. The central theme lies in the defense of social participation in the State's organization and management as the citizen's constitutional guarantee, which derives from political citizenship and instruments of direct democracy, from the popular councils until all the democratizing directives of the Democratic State of Law. The effectiveness of the constitutional guarantee of social participation in the State's management is defended by the sufficiency of the constitutional provisions guaranteeing citizenship and direct democracy, through the understanding of the unnecessary regulation and its limits, likewise the exemplification of adequate infra-constitutional legislation and eventual unconstitutionality by restriction. Concurrently, the State's power-duty and rulers are defended on the induction and guarantee of the effectiveness of social participation, as well as the limits of the institute. Some successful experiences in the State's management, in the Executive, Legislative or Judicial Powers are highlighted not only as defense but also to imprint the importance of social participation. The conclusions find their essence on the defense of social participation as a constitutional guarantee, necessary and fundamental to the public management's democratization, exercised as a citizenship's fundamental right and combined with the political representation system.

Keywords: Representative and participatory democracy. Citizenship. Popular participation. Constitutional guarantee. Participatory budgeting.

INTRODUÇÃO.....	6
1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	9
1.1 Breves anotações da evolução histórica da democracia.....	10
1.2 Fundamentação teórica da democracia.....	17
1.3 Fragilidades do Sistema representativo.....	24
1.4 Combinação da Democracia Representativa com a Participativa.....	40
2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANO CONSTITUCIONAL.....	49
2.1 A Cidadania no Estado Democrático de Direito.....	49
2.2 Outros Instrumentos de Democracia Direta	53
3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL.....	59
3.1 Cidadania Política.....	60
3.2 Conselhos de Participação Social.....	65
3.3 Participação Social: uma garantia constitucional.....	68
3.4 Papel do Estado na Garantia da Participação Social.....	74
3.5 Limites da Regulamentação	77
3.6 Legislações Adequadas à Normativa Constitucional.....	80
3.6.1 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	80
3.6.2 Estatuto da Cidade	81
3.6.3 Lei Orgânica de Porto Alegre	83
3.6.4 Sistema Nacional de Participação Social	86
3.6.5 Inconstitucionalidade por Restrição da Democracia Direta	92
4 Experiências de Participação Social na Gestão do Estado	97
4.1 Poder Executivo: Orçamento Participativo na gestão pública	97
4.2 Poder Legislativo: iniciativa popular de projetos de lei	112
4.2.1 Lei Complementar 135/2010: Lei da Ficha Limpa	115
4.2.2 Projeto de Lei: dez medidas de combate à corrupção	117
4.3 A Participação Social no Poder Judiciário	123
4.3.1 Audiências Públicas	126
4.3.2 Amicus Curiae	138
5 Conclusões	140
REFERÊNCIAS	146

INTRODUÇÃO

*“Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir direitos (...) chamados de *activae civitatis* (cidadania ativa); com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.” (Bobbio, 1989, p.31)*

“Democratizar a democracia através da participação significa em termos gerais, intensificar a otimização das participações dos homens no processo de decisão.” (Canotilho, 1992, p. 430)

A opção do tema deste trabalho de conclusão de Mestrado é a relevância do tema da democracia participativa na gestão do Estado, a partir do instituto da participação social como expressão da cidadania, justificadamente no atual contexto de descrédito e perda de legitimidade do sistema representativo. A importância é marcada pelos inúmeros estudos e pesquisas sobre democracia direta, mas remanescem dificuldades e limitações de compreensão da sua convivência com o modelo tradicional eleitoral e a pouca atenção à autoaplicabilidade do preceito constitucional da cidadania. Por isso, o desafio de melhor desenvolver esses e outros aspectos.

Objetiva-se fazer uma abordagem inicial sobre a participação social na gestão do Estado, propondo uma reflexão do espaço público e das possíveis dimensões jurídico-políticas envolvidas, enquanto uma garantia constitucional do cidadão na espécie dos direitos fundamentais civis, como o principal problema a ser superado.

Preliminarmente, anotam-se breves considerações sobre a evolução histórica da democracia e sua fundamentação teórica, com base nas contribuições de Jürgen Habermas e outros teóricos, procurando estabelecer uma base de sustentação dos direitos civis e políticos dos cidadãos na participação estrutural e de gestão do Estado. No plano da democracia representativa, inicia-se pela teoria da supremacia parlamentar sustentada por John Locke, dentro da discussão proposta sobre organização e os fins da sociedade política e do governo, objetivando adentrar nas fragilidades do sistema e a necessidade de sua complementação. Esse capítulo completa-se pela defesa da convivência necessária da democracia participativa

com a representatividade política, com base na previsão constitucional mista do Estado Democrático de Direito.

Na sequência, posiciona-se a democracia participativa no plano constitucional, a partir do preceito da cidadania, como pilar estruturante da República Federativa do Brasil, bem como das demais previsões da Carta Federal relativas a institutos políticos de participação popular e outros mecanismos dessa atuação social direta ou contributiva na gestão do Estado.

O ponto central desse trabalho é a abordagem da participação social como garantia constitucional do cidadão, decorrente do princípio da cidadania política que conforma o Estado Democrático de Direito, no espectro dos seus princípios fundamentais. Aqui, a maior dificuldade de aprofundamento teórico, face à limitada análise da doutrina no plano da força autônoma da previsão constitucional que confere o direito do cidadão não só escolher seus representantes pela eleição, mas também os direitos de participação, deliberação e fiscalização na gestão pública, no espectro da democracia direta.

O posicionamento constitucional da gestão participativa remete a relevância dos diversos conselhos sociais e outros instrumentos de cidadania direta para sua afirmação como direito fundamental do cidadão, exercido em complementação à democracia representativa.

Ainda, esse instituto importa no desafio de debater o papel do Estado na sua garantia, a partir do poder-dever do Poder Público em conferir melhor efetividade à cidadania, no seu sentido amplo e plural, formal e prático. É a íntima correlação da sustentabilidade dos projetos de participação popular com os programas de governo e compromissos políticos de seus governantes. Por isso, é necessária a indução dos governantes e o oferecimento de espaços e fóruns de participação da comunidade, viabilizando e incentivando a cidadania e, ao mesmo tempo, garantindo autonomia em relação ao Estado e continuidade independente das mudanças de governo. Enquanto deve ser reforçado o compromisso de garantia e viabilização da participação social na gestão do Estado, também devem ser respeitadas as diferentes formas e mecanismos de execução, em respeito à legitimidade eleitoral, desde que não implique em restrição do direito de cidadania efetiva.

O problema principal a ser analisado é a autoaplicabilidade do princípio constitucional da cidadania, remetendo a desnecessidade de regulamentação desse direito. A partir da garantia constitucional da participação social, considerada mais que um direito e sim uma garantia constitucional, são avaliados os limites da legislação infraconstitucional, no

plano da sua complementaridade, inclusive com exemplos de normativas adequadas. Também, registra-se espaço para apontamento de situações que podem gerar inconstitucionalidades por restrição ao direito constitucional de exercício da democracia direta.

Em continuidade, apresentam-se alguns institutos de participação social na gestão do Estado, a partir de experiências exitosas nos três poderes republicanos, seja no plano programático e orçamentário, seja pela ampliação do poder social na execução e fiscalização de políticas públicas. Esses exemplos e iniciativas de garantia da participação cidadã na gestão do Estado, também servem para apontar seus limites, fragilidades e dificuldades de efetivação, retomando a necessidade de cobrança da sociedade e maior compromisso político dos detentores de mandato eleitoral.

Assim, os objetivos do trabalho partem desde o posicionamento da democracia no plano histórico, suas limitações e evolução para o aperfeiçoamento e consolidação da democracia participativa. Nesse caminhar, pretende-se conferir base teórica à defesa da democracia direta como garantia constitucional do cidadão participar da gestão do Estado, a partir de debates e deliberações sobre estrutura, projetos e prioridades da sua comunidade. O desafio central está na sustentação de que a participação social decorre da conformação do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal, sendo exigível seu cumprimento e indução pelos governantes pela normativa constitucional, independente da regulamentação, desde que se respeite as diferentes formas de efetividade da cidadania popular.

Por fim, algumas conclusões decorrentes da linha de estudo, com a compreensão pessoal e balizada pela doutrina e experiências práticas utilizadas, a fim de sustentar que a participação social na organização e gestão do Estado constitui-se numa garantia constitucional, a qual deve ser combinada e associada à democracia representativa, na busca da democratização do Estado e suas formas de governabilidade.

Conclusões

Antes de lançar alguns posicionamentos decorrentes da pesquisa, aporte doutrinário e abordagens desse trabalho, anota-se a importância histórica da construção e conformação da democracia, em todas as vertentes teóricas, que mesmo nas concepções mais restritivas e formais, contribuíram para o aperfeiçoamento e democratização do Estado. Sustenta-se, desde logo, que a democracia não pode ter a ver somente com as decisões das majorias, mas também com possibilidades de eleger alternativas e contemplar os interesses e direitos das minorias.

Assim, independente da filiação doutrinária sobre a conceituação da democracia e sua evolução, preliminarmente importa a defesa da pluralidade de ideias, contribuições políticas e filosóficas, na busca da sua melhor evolução, em especial pela incorporação prática e efetiva da modalidade participativa, não obstante outras denominações de similar importância no processo de democratização do Estado e da própria sociedade.

A defesa da necessidade de contemplação da democracia direta na estrutura, funcionamento e gestão do Estado decorre, não somente, das suas tímidas previsões conceituais históricas e algumas práticas governamentais, mas principalmente diminuição de legitimidade do sistema representativo, em especial pela perda da condição do cidadão sentir-se representado pelos detentores de mandato eletivo, além de outras causas intrínsecas do sistema político (eleitoral e partidário) e as contaminações decorrentes da burocratização do Poder Público e da corrupção político-administrativa.

Superada a necessidade de afirmação de um conceito plural e efetivo da democracia, a primeira conclusão remete à origem constitucional da garantia cidadã de participar politicamente nos Governos, incluída a atuação na gestão pública, a partir do princípio da **cidadania** que consagra a **democracia direta** como um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito.

A segunda afirmação remete à defesa que essa garantia de participação social cidadã preserva também a democracia representativa, uma vez que o Poder Legislativo mantém suas prerrogativas constitucionais, particularmente quanto às iniciativas legislativas e fiscalização do Executivo. Trata-se da **combinação da democracia participativa com a representativa**, em conformidade com o preceituado pelo art. 1º da Constituição Federal.

Por isso, é limitado e preconceituoso o argumento de alguns críticos que a

participação popular substitui o Poder Legislativo. No fundo, trata-se de temor dos representantes eleitos de serem mais vigiados na sua atuação legislativa, pois a comunidade pode cobrar a coerência dos seus programas de campanha política com as decisões tomadas nas votações dos projetos de lei. Permite auferir se a atuação do legislador está em sintonia com as demandas da comunidade. Em suma, é um **instrumento de diálogo e de disputa com o parlamento e, ao mesmo tempo, de negociação, para que as ações e políticas públicas sejam legitimadas pela combinação da democracia direta com a representação parlamentar.**

Assim, a garantia de participação direta da sociedade constitui um constante desafio de superar o ideal democrático tradicional, limitado pela conquista do direito de voto nas eleições, rompendo com o clientelismo e a política de influências pessoais, pois além do poder popular decisório, permite o controle sobre o cumprimento das decisões adotadas pela base social organizada. O exercício do direito constitucional de participação popular na organização e funcionamento do Estado importa no dever de democratização do Poder Público, complementado pelos princípios administrativos da transparência e publicidade de sua gestão.

Mesmo que parte dos estudos destaque mais a participação política do cidadão no plano eleitoral (direito de voto), cabível e necessária à extensão desse mesmo *status* à manifestação e atuação política direta do cidadão na gestão pública (democracia direta), a previsão da **democracia direta**, ainda que combinada com a representatividade, não pode ser considerada apenas previsão formal, mas sim comando efetivo pela inserção especial no preâmbulo e no título dos Direitos Fundamentais da Constituição Federal.

A partir dessa conformação teórica, o direito do cidadão de atuação política, seja pelo voto no sistema de representação, seja na participação direta da gestão e funcionamento do Estado (democracia direta), possui dimensão de **princípio fundamental** inerente à própria natureza do Estado Democrático de Direito.

Logo, a cidadania deve ser posta num conceito mais amplo e complexo, pois tem de abranger igualmente as diferenças ético-culturais, igualdade jurídica e características políticas comuns, onde os cidadãos devem reconhecer suas diferenças, mas acima de tudo sua igualdade como pessoas éticas, como pessoas de direitos e como concidadãos. Portanto, os direitos de cidadania abrangem direitos subjetivos de autonomia pessoal e liberdade de ação, direitos de participação política e social, conferindo o *status* de membro pleno da comunidade política, sempre num processo de obtenção e expansão de direitos.

A principal lição da Carta Federal está na sua força normativa e autoaplicabilidade do princípio da cidadania, combinada com a conformação dupla (sistema eletivo e direto), que conferem **garantia ao direito do cidadão de participar diretamente da gestão do Estado**. Mais, o fundamental é que o processo de participação está em plena consonância com o texto constitucional, como expressão da democracia participativa prevista na estruturação do Estado e demais instrumentos de cogestão e governança pública.

Por isso, a **regulamentação infraconstitucional** é dispensável pela força coercitiva do princípio da democracia direta e, nos casos de previsão legal, deve ser genérica e afirmativa da garantia de participação social, sem poder restringir ou condicionar a atos e normativas de Governo. Regulamentação abusiva também pode infringir o **princípio da independência e harmonia dos poderes**, por invadir em atribuições típicas do Poder Executivo. O debate sobre a constitucionalidade permite identificar algumas legislações adequadas à normatividade constitucional, enquanto outras necessitam ter aparadas suas arestas de inconstitucionalidade, seja por adentrar autonomia de governabilidade dos detentores de mandato eleitoral e, principalmente quando tentam diminuir a efetividade da garantia constitucional de participação social.

Outrossim, para a perfectibilização da participação popular é extremamente importante o **dever-agir do Estado no cumprimento da garantia constitucional**, pela adoção de políticas de indução à mobilização social e acompanhamento da população na definição e execução dos investimentos públicos. Os princípios que regem a democracia estão delineados pela partilha de poder e a possibilidade da participação da população. Compete a cada agente público, em conjunto, com a sociedade civil organizada desenvolver o sistema mais adequado para que isto se perfectibilize, dentro da sua autonomia e legitimidade eleitoral.

A **participação social** mais do que discurso precisa ser expressão viva da sociedade organizada e em vias de transformação contínua. O desafio é exatamente deflagrar o processo, mantendo, de forma efetiva, espaços permanentes de participação social, já que a essência da democracia participativa é a existência de uma pluralidade de instrumentos de exercício da cidadania.

As experiências concretas de participação social devem ser prestigiadas e replicadas como instrumentos de afirmação da cidadania e exercício da democracia direta, sendo indiferente a nomenclatura ou definição do sistema adotado. O que não pode ser aceito, são as simulações de garantia da participação real do cidadão nas definições políticas de

gestão pública. Deve-se conformar como uma esfera pública não-estatal, onde o cidadão participa do poder decisório de gestão e controle do Poder Público, diferente do conselhismo puro (prevalência da habilidade política) ou do populismo tradicional (meramente consultivo). Some-se a essa participação os expedientes tradicionais de consulta e assembleias populares, que também contribuem na efetiva democratização e descentralização da relação do Estado com a sociedade.

Não há modelos prontos e acabados sobre participação popular. Cada gestão pública deve desenvolver, em cooperação com a sociedade civil organizada, a sua metodologia para propiciar a participação popular, de modo que respeite as suas peculiaridades e atenda a essência da democracia direta integrante do Estado Democrático de Direito.

O instituto de Orçamento Participativo e outras práticas similares, constitui-se positivamente por ser um processo aberto e descentralizado que não discrimina qualquer cidadão, seja por convicção ideológica, religiosa, relação partidária, classe social etc. Trata-se do Estado que combina a participação direta e voluntária dos cidadãos, consubstanciada pela decisão individual de querer participar do processo de gestão coletiva, gerando decisões públicas, combinado com a representação política tradicional, oriunda da democracia republicana clássica. Com isto, integra-se a delegação política representativa com a participação militante, descentralizada e de caráter voluntário.

Por isso, que as instituições e organismos políticos devem ser radicalizar na defesa do caráter democrático das decisões públicas e incentivar a politização da gestão do Estado, produzindo uma nova engenharia institucional nos diversos níveis da federação, criando estruturas locais, regionais e nacionais, com mecanismos e formas diretas de participação, para elaborar e formular, em conjunto com os executivos, orçamentos públicos por meio da participação social e com controle posterior da sua execução, além de avançar em mecanismos com poder de veto popular sobre determinadas decisões do executivo, sem prescindir dos canais convencionais da representação política (parlamentar e de governo).

A afirmação positiva dessas experiências exitosas também apresentam limitações, desde a sua parcial conformação representativa, face suas instâncias de representação e delegação de poder, mais as tensões e riscos de cooptação política de suas lideranças populares, até o descrédito no eventual não cumprimento de suas decisões. Ainda, a dependência da vontade política dos governantes na manutenção, associada às dificuldades de difusão nos planos estaduais e federais (muito limitada aos Municípios) e a pouca atuação no plano do financiamento do Estado, impõem fortes reflexões e ajustes para o futuro.

No plano legislativo, a **iniciativa popular de projetos de lei**, apesar de utilização tímida, apresenta-se como exercício efetivo da cidadania direta na provocação sobre a necessidade de legislar e, em especial, pelo conteúdo normativo de interesse e convergência com os anseios da sociedade civil. Traduz o desafio de confrontar e retirar da inércia o Poder Legislativo quando omissivo ou lento no seu poder-dever, mas acima de tudo, aproxima o legislador da sua efetiva representatividade política. Contudo, os interesses corporativos e a falta de debate amplo e prévio com a sociedade, podem macular o instituto, diminuindo sua legitimidade e força política na tramitação legislativa.

No Poder Judiciário, as dificuldades e as limitações da participação social também são evidentes, seja pela tradição de instituição mais fechada e menos transparente, seja pelo conceito convencional de atuar tecnicamente e por provocação. Contudo, a excessiva judicialização das políticas públicas, combinada com o ativismo judicial, tensionaram no sentido de adoção dos instrumentos da cidadania, que vão desde os canais institucionais das suas ouvidorias para ouvir os reclamos dos jurisdicionados, passando pela habilitação do *amicus curiae* em processos de maior interesse político e social – atuando como instrumento de democratização do debate processual, até as audiências públicas. Esta permite que a sociedade participe do processo, mediante esclarecimentos técnicos de temas de maior repercussão e complexidade político-jurídica, procurando influenciar a tomada das decisões judiciais.

O Supremo Tribunal Federal tem utilizado a audiência pública para esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, inclusive nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, possibilitando que os julgadores tenham acesso às mais variadas interpretações trazidas por segmentos da sociedade civil. Acima de tudo, é um instrumento de democratização do debate nos processos judiciais, na medida em que homenageia o pluralismo, confere maior efetividade e legitimidade às decisões das Cortes Judiciais. É a principal expressão de democracia participativa no Judiciário, pela oportunidade de manifestação de representantes de todos os segmentos, inclusive as minorias.

O importante é tencionar positivamente o Judiciário na adoção de uma postura mais participativa, trazendo a sociedade civil para o debate e busca da efetivação dos direitos fundamentais e sociais, desmistificando o temor da política como elemento de forte interdependência com o direito. A defesa da Constituição exige, em muitas circunstâncias, atuação contramajoritária, pela necessidade e convivência elementar no sistema democrático.

Enfim, pode-se afirmar que para se atingir o objetivo da soberania popular, com formas de participação direta dos cidadãos no poder, comumente chamada de “*partilha do poder*”, é preciso consciência clara de que as práticas de participação popular significam **a construção de uma nova ordem política mais democrática e de uma nova direção política da sociedade**. A cogestão do governo, pela presença de canais de participação popular, contribui na conquista da hegemonia na sociedade e no aperfeiçoamento dos regimes democráticos, propiciando ainda, uma radical reforma sóciopolítica voltada a **garantir maior controle da sociedade sobre as ações do Estado**.

Por isso, **a participação social é direito constitucionalmente garantido pela Carta Federal**. Esta assegura o mais pleno exercício dos direitos fundamentais, não como mera benesse dos Poderes constituídos, mas sim em respeito aos próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito, onde a **cidadania** age com fundamento basilar da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, II).

A participação popular é um desafio dos administradores, pois é um importante modus de democratizar e conferir maior efetividade à Administração Pública do país. A população deve exigir e auxiliar a formular mecanismos de cogestão, por serem eficientes no combate à corrupção, além do mais importante **controle do real compromisso da Administração Pública com a democracia substancial que o Estado Democrático de Direito, em seu sentido material, tem o dever de construir**.

Portanto, não há possibilidade de afirmação da **democracia** sem que as concepções sobre o Estado, em especial as garantias políticas e fundamentais do cidadão, associadas a formas de controle social dos agentes públicos, por meio de instituições e mecanismos de participação da sociedade, recebam a elevação e apropriação da **cidadania**, como garantia constitucional do cidadão participar diretamente da gestão do Estado.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. 2ª Ed. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

AUGUSTIN FILHO, Arno H. A Experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *In*: HORN, Carlos Henrique (Org.). **Porto Alegre: o desafio da mudança**. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1994

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, Ano 10, Junho. São Paulo: USP, 1995.

_____. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Ed. Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

BARCELÓ, Sara y Zainer Pimentel. **Radicalizar la Democracia. Porto Alegre: un modelo de Municipio Participativo**. Madrid, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. Consultor Jurídico, 2008.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BECKER, Ademar José. (Org.) **A Cidade Reinventa a Democracia**: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **O Futuro da Democracia**. (Il futura dellas democrazia). Turim, Einaudi, 1984.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen c. Varriale, Gaetano Loiaia Mônico, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cascais, Renzo Dini. 12ª ed. Brasília: UnB, LGE, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: ed. Malheiros, 1997.

_____. *Constitucionalismo Social e Democracia Participativa*. In: SCHÄFER, Jairo (Org.) **Temas Polêmicos do Constitucionalismo Contemporâneo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 597024447**, Agravante: Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Prefeito Municipal de Canoas. Interessado: Câmara Municipal de Canoas. Relator: Des. José Maria Rosa Tesheiner. Porto Alegre, 25 de agosto de 1997.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70008224669**, Proponente: Procurador Geral de Justiça. Requerido: Prefeito Municipal de Guaíba. Relator: Des. João Carlos Branco Cardoso. Porto Alegre, 18 de outubro de 2004.

_____. **II Pacto Republicano de Estado**. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça, 2009.

BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre controle social do poder e participação popular**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 189 – jul/set, 1992.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. Revista da Universidade de São Paulo – USP (Dossiê Judiciário). São Paulo, n. 21. mar./abr./maio 1994.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª Ed. Coimbra/Portugal: Liv. Almedina, 1998.

_____. **Direito Constitucional**. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1995.

CÁRCOVA, Carlos Maria. **La Opacidad Del Derecho**. Buenos Aires, 1994.

CÁRCOVA, Carlos Maria; GENRO, Tarso; COCCO, Giuseppe; GUIMARÃES, Juarez. Estado Social de direito e radicalidade democrática. In: **O Mundo Real: Socialismos na era pós-neoliberal**. Porto Alegre: L & PM, 2008.

CASTORIADIS, Cornelius. **Encruzilhadas do Labirinto II**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

COELHO, Luiz Fernando. **Política y Legitimación: el punto de vista de la Teoría Crítica del Derecho**. In: *Travesías – Política, cultura y sociedad en Iberoamérica*, Año I, nº I; jul-dec/1996. Universidad de Sevilla –Espanha; Fundación el Monte, 1996.

COSTA, Célio Silva. **A Interpretação Constitucional e os Direitos e Garantias Fundamentais na Constitucionais de 1988**. Rio de Janeiro: Liber juris, 1992.

DALLARI, Adílson Abreu. O controle compartilhado da administração da Justiça. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Orgs.). **Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus Efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1989.

DIPP, Gilson Lângaro. Carta Maior: Política. **Carta Maior**, São Paulo, 11/10/2014
Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Sistema-Nacional-de-Participacao-nao-afrota-prerrogativas-muito-pelo-contrario>. Acesso em 13/10/2016.

FARIA, José Eduardo. Democracia y gobernabilidad: los derechos humanos a La luz de La globalización económica. **Travesias – Polírcia, cultura y sociedad en Iberoamérica**, Ano I, nº I; jul- dec/1996. Universidad de Sevilla –Espanha; Fundación el Monte, 1996

FAVRETO, Rogerio; PRESTES, Vânesca Buzelato. Orçamento Participativo: Município em juízo. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**: n. 14, Nov/2000.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os Outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. The trajectory of Porto Alegre's: participatory budget: political representation and elitization. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 181-224, ago. 2015. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000200181&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 17 nov. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FORST, Rainer. **Contextos da Justiça**: filosofia política para além do liberalismo e comunitarismo. Trad. Denílson Luis Werle. São Paulo:Boitempo, 2010.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

FUNARI, Pedro Paulo. Cidadania Romana. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História e Cidadania**. 5ª Ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. São Paulo: Contexto, 2003.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e o Estado. In: _____. (Org.) **Orçamento Participativo**: experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____. **O Futuro por Armar: democracia e socialismo na era globalitária**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

_____. **Crisis de la Democracia**: derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global. Trad. Xosé García Sendón. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2003.

_____. **Esquerda em processo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

_____. **Direito, Constituição e transição democrática no Brasil.** Brasília: Francis, 2010.

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

GUARINELLO, Norberto Luiz. Grécia: cidades-estado na antiguidade clássica. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História e Cidadania.** 5ª Ed. São Paulo: Contexto, 2010.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito Constitucional, *In:* ARGÜELLO (Coord.) **Direito e Democracia.** Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro** – Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **Era das Transições.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade, vol. II.** Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma República eclesiástica e civil.** Trad. João Paulo Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Leviatã – ou matéria, forma e poder de uma República Eclesiástica e Civil.** Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva, Claudia Berliner. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Esfera Pública e Participação Social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses público no Brasil.** Trabalho apresentado no Instituto de Hermenêutica Jurídica de Porto Alegre – julho/2007.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local x Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LIJPHART, Arend. **As Democracias Contemporâneas** – Trajectos. (Trad. Alexandre Correa e Francisca Bagio). Lisboa: Gradiva, 1984.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre Governo Civil.** 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Segundo tratado sobre Governo civil.** Tradução Marsely de Marco Dantas. São Paulo: EDIPRO, 2014. p. 18.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARSHALL. T. H.; BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y Clase Social.** Trad. por Pluto Press, Londres, 1992 (*Citizenship and Social Class*). Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de Participação Política**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1992.

MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da Democracia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

MULLER, Friedrich. **QUEM É O POVO?** A Questão Fundamental da Democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. **La democracia exigente**. Trad. Pilar González Rodriguez (La democrazia esigente). Madrid: Alianza Editorial, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, R. **Atlas da exclusão Social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

RAMOS FILHO, Wilson. Globalización y Democracia: el papel del Poder Judicial y de los movimientos sociales. **Travesías – Política, cultura y sociedad en Iberoamérica**, Ano I, nº I; jul- dec/1996. Universidad de Sevilla –Espanha; Fundación el Monte, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, 1986.

ROUSSEAU, J.J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1971.

_____. **O Contrato Social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. **Du contrat social**. Paris: Le Livre de Poche, 1996. Livre I, Cap. VIII.

SALDANHA, Leonardo Tricot. **Legitimação Política Democrática e Autonomia**. Porto Alegre: UniRitter Ed., 2008.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**, 2ª Ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reivindicar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.) **Os sentidos da democracia**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

_____. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. Vol. 4. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

_____. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social.** Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases autoritárias do Estado brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37ª Ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2014.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

SOUZA, Ubiratan de. O Orçamento Participativo e a Radicalização da Democracia. *In:* GENRO, Tarso (Coord.) **Porto da Cidadania.** Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre *In:* GENRO, Tarso (Coord.) **Porto da Cidadania.** Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia: vícios e virtudes republicanas. Rio de Janeiro: **Valor Econômico**, 6 nov. 2007.

WEBER. Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito:** autonomia e dignidade da pessoa humana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. Justiça: Ética, Direito e Moral. *In:* _____.; MIZUTA, Alessandra; STEINDORFER, Fabriccio. (Coords.) **Princípios Fundamentais de Justiça.** Curitiba: Juruá, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. Derecho y Democracia en América Latina. **Travesías – Política, cultura y sociedad en Iberoamérica**, Ano I, nº I; jul- dec/1996. Universidad de Sevilla – Espanha; Fundación el Monte, 1996.